Inwieweit unterliegen die Staats- und Gemeindebetriebe den Vorschriften der Gewerbeordnung?

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Rechtspraktikant **Hans Müller**

aus Nürnberg.

ACAD. LIBRARY BIBL.

Approbiert: 17. Dezember 1906.

Rothenburg o. Tbr.
J. P. Peter'sche Buchdruckerei.
1907.

126

Referent: Prof. Dr. Riecker.

Meinen Eltern
in Dankbarkeit zugeeignet.

Inhalts-Verzeichnis.

Einleitung.

Seite

§ 1. Begriff des Gewerbes 1
§ 2. Stand der Streitfrage in der Literatur 4

Erster Teil.

Die einzelnen Betriebe.

§ 3. A. Allgemeine Gesichtspunkte 14

B. Staatsbetriebe.

§ 4. Staatseisenbahnen und deren Nebenbetriebe 18
§ 5. Bahnhof-, Zugrestaurationen, Wasch- und Badegelegenheiten, Bahnhofautomaten, Bahnhofbuchhandel 26
§ 6. Chemische Laboratorien, Anlagen für Bedürfnisse des Heeres und der Marine, Trinkwasseranlagen 29
§ 7. Krankenhäuser, Theater, Militärkapellen, Staatsfabriken, Staatsbrauereien, Offizierskasinos, Militärkantinen, Monopolbetriebe 33

C. Gemeindebetriebe.

§ 8. Straßenbahnen und deren Nebenbetriebe 37
§ 9. Beleuchtungs- und Trinkwasseranlagen, Badeanstalten, Schlachthäuser, Theater, Schankstätten 40
§ 10. Sparkassen, Leihanstalten, Arbeitsnachweisstellen 46
§ 11. Fäkalienabfuhr 49

Zweiter Teil.

Titel VII der GO.

§ 12. Allgemeine Gesichtspunkte 53
§ 13. Begriff der gewerblichen Arbeiter, Sonntagsruhe (§§ 105b—105i) . . 56
§ 14. Arbeitsbücher, Lohnbücher, Arbeitszettel (§§ 107—114a), Verbot des Truckſystems (§§ 115—119a), Fortbildungsschulen (§ 120), Bestimmungen zum Schutz der Arbeiter in Bezug auf Leben, Gesundheit und Sittlichkeit (§ 120 a—c) 65
§ 15. Verhältnisse der Fabrikarbeiter (4. Abschnitt des Tit. VII) § 134—139a; Aufsicht § 139b 70

Dritter Teil.

§ 16. Strafbestimmungen und Koalitionsrecht 79

Literatur-Verzeichnis.

v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze des Königreichs Preußen, Bd. V.
Damaschke, Aufgaben der Gemeindepolitik, 5. Aufl., Jena 1904.
Eheberg, Finanzwissenschaft, 6. Aufl., Leipzig 1901.
v. Kahr, Gemeindeordnung f. d. Landesteile diesf. d. Rhs., 2 Bde., München 1896.
Kayser-Steiniger, Gewerbeordnung f. d. deutsche Reich, 3. Aufl., Berlin 1901.
Laband, das Staatsrecht des deutschen Reiches, 4. Aufl., Bd. 3.
v. Landmann-Rohmer, die Gewerbeordnung f. d. deutsche Reich, Bd. I, 5. Aufl., Bd. II, 4. Aufl.
Nelken, die deutschen Handwerker- u. Arbeiterschutzgesetze, Berlin 1901.
Joel, das Arbeiterschutzgesetz vom 1. Juni 1891.
Reger-Stößel, Gewerbeordnung f. d. deutsche Reich, 4. Aufl., Ansbach 1906.
v. Rohrscheidt, Gewerbeordnung f. d. deutsche Reich, Leipzig 1901.
Ruckdeschel, Inwieweit unterstehen die Staats- oder Gemeindebetriebe den Vorschriften der ReichsGO., Inaugural-Dissertation, Erlangen 1905.
Schenkel, deutsche Gewerbeordnung, 2. Aufl., Karlsruhe 1892—1894.
v. Schicker, Gewerbeordnung, Bd. I, 4. Aufl.
v. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, Bd. III, 2. Aufl.
v. Seydel, Gewerbepolizeirecht, 1881.
Wand, die Gemeindeordnung f. d. Pfalz, Kirchheimbolanden 1884.
Zorn, Reichsstaatsrecht, 2. Aufl., Bd. II, Berlin 1897.
Engelmann, die deutsche Gewerbeordnung, Erlangen 1892.
Schuh, die Stadt Nürnberg im Jubiläumsjahr 1906.
Reichstagsverhandlungen 1890/91, Anlagen Bd. I u. II.
Ministerialblatt f. d. preuß. Verwaltung.
Entscheidungen, Erlasse, Verordnungen, soweit dieselben im Text ausdrücklich angegeben sind.

Einleitung.

§ 1.

Begriff des Gewerbes.

„Die Reichsgewerbeordnung ist nicht aus einem Gusse entstanden, sie ist nicht das Produkt einer konsequent ausgeführten gesetzgeberischen Idee, sondern ein Gebilde, an welchem verschiedene Generationen unter wechselnden Zeitanschauungen gearbeitet haben." [1])

So erklärt es sich denn auch, daß der Geltungsbereich der Gewerbeordnung weder scharf noch systematisch abgegrenzt ist und daß die Gesetzgeber bei Ausarbeitung des Werkes darauf verzichtet haben, eine positive, rechtliche Definition des Begriffes Gewerbe zu geben.

Zwar ist in § 6 eine Reihe von Erwerbszweigen aufgezählt, auf welche die Gewerbeordnung keine Anwendung finden soll, allein damit ist die Feststellung dessen, was die Gewerbeordnung unter Gewerbe verstanden wissen will, weder bezweckt noch erreicht. [2])

Der Begriff Gewerbe hatte ursprünglich eine volkswirtschaftliche [3]) Bedeutung und bezeichnete diejenige Produktionstätigkeit, welche die Umformung von Natur und Arbeitserzeugnissen durch Arbeit behufs Anpassung an die menschlichen Bedürfnisse zum Gegenstand hat.

Hand in Hand mit diesem wirtschaftlichen Moment ging ein zweites Merkmal mehr äußerlicher Natur: Stetigkeit und Regelmäßigkeit dieser Tätigkeit; denn nur eine Tätigkeit, die regelmäßig ausgeübt wird, hat volkswirtschaftliche Bedeutung.

Eine stetige und regelmäßige Umformung der Natur- und Arbeitserzeugnisse ist aber auf die Dauer nur möglich, wenn der Gewerbetreibende einen Teil der herzustellenden Güter gegen ein Äquivalent an andere abgibt, wenn er andere Güter für die seinigen erlangt, mit anderen Worten, wenn seine Tätigkeit auf Erwerb durch Erlangung anderer Güter gegen die seinigen gerichtet ist.

---

[1]) v. Landmann-Rohmer, Kommentar zur GO. I, S. 22.

[2]) Vergl. Motive zu § 6 des Entwurfes von 1869: „Während verschiedene Landesgewerbegesetze den Begriff des Gewerbes zu definieren suchen oder wenigstens gewisse Zweige erwerbender Tätigkeit prinzipiell ausschließen, weil dieselben nicht unter den Begriff des Gewerbes fallen, ist in dem vorliegenden Entwurf darauf verzichtet, den Begriff des Gewerbes abzugrenzen, weil die Vielgestaltigkeit der gewerblichen Entwicklung eine scharfe Begriffsabgrenzung nicht gestattet. Der § 6 des Entwurfs hat also nicht den Zweck, den Begriff des Gewerbes oder gar die verfassungsmäßige Kompetenz der Bundesgesetzgebung abzugrenzen."

[3]) Engelmann, die deutsche Gewerbeordnung, S. 26.

Der im Mittelalter erfolgende Zusammenschluß der Handwerker zu Zünften und das damit verbundene Aufblühen des Handwerks und des Zunftwesens drückte, von dem wirtschaftlichen Moment der Erwerbstätigkeit abgesehen, allen Zunfteinrichtungen an sich den Stempel des Berufs- oder Gewerbemäßigen auf, ohne Rücksicht auf den wirtschaftlichen Inhalt des betreffenden Berufs- oder Erwerbszweiges zu nehmen. Die Begriffe Gewerbe und Berechtigung zum Gewerbe wurden gleichbedeutend.

Und als im 18. Jahrhundert das Zunftwesen aufgehoben wurde und das staatliche Konzessionssystem an seine Stelle trat, flossen die Begriffe Erwerb und Gewerbe, Recht auf Erwerb und Gewerbeberechtigung, Gewerbeberechtigung und Erwerb ineinander zu einem Gesamtbegriff, der sich heute zu der von v. Seydel[1]) aufgestellten Definition erweitert hat:

„Man begreift unter Gewerbe im weitesten Sinne jede erlaubte auf Erwerb gerichtete und berufsmäßig ausgeübte Privattätigkeit."

Aus diesem Satze v. Seydels ergeben sich von selbst folgende Konsequenzen:

Erwerbsarten, welche nicht erlaubt sind, weil sie objektiv rechtswidrig sind, wie Wucher, Unzucht, Kuppelei, Hehlerei, fallen nicht unter den Begriff Gewerbe.

Wenn das Strafgesetzbuch trotzdem mehrfach den Ausdruck „gewerbsmäßig" gebraucht (§§ 181a, 259f, 284, 302d, 361 Ziff. 6 RStGB.), so ist dieser Ausdruck nicht im Sinne der Gewerbeordnung, sondern höchstens nach Analogie des dort gebrauchten Begriffes Gewerbe aufzufassen.

Objektive Rechtswidrigkeit liegt aber nach v. Seydel[1]) nicht bloß da vor, wo es sich, wie in den oben angeführten Beispielen um ein jedermann verbotenes Tun handelt; dieselbe ist vielmehr auch da anzunehmen, wo jemand einem Verbote zuwider tätig wird, das gewisse Handlungen gleichviel, ob sie berufsmäßigen Erwerb bezwecken oder nicht, allen anderen Personen mit Ausnahme bestimmter Kategorien, z. B. öffentlicher Diener, aus Gründen des öffentlichen Interesses untersagt.

Der Begriff des Gewerbes erscheint dagegen dann nicht ausgeschlossen, wenn die entfaltete Tätigkeit nur einen subjektiv rechtswidrigen Charakter an sich trägt, sei es, daß der Gewerbebetrieb überhaupt oder der Betrieb bestimmter Gewerbe dem betreffenden Gewerbetreibenden verboten ist.

Ein weiteres Erfordernis für den Begriff Gewerbe ist, daß die betreffende Tätigkeit einen *Erwerb bezweckt*. Nicht bloß ein *Vermögensvorteil*, sondern ein *Einkommen* muß erstrebt werden. Eine Tätigkeit, welche lediglich Kostenminderung oder Ersparnis zum Ziele hat, wie dies bei den Konsumvereinen der Fall ist, ist kein Gewerbe.

---

[1]) v. *Seydel*, Gewerbepolizeirecht § 1.

Ob in der Tat die Erwerbsabsicht auch verwirklicht wird, ist für die Beantwortung der Frage, ob ein Gewerbebetrieb vorliegt oder nicht, bedeutungslos; ebenso kann unberücksichtigt bleiben, ob der Unternehmer von eigennützigen Beweggründen geleitet ist, ob er also den erlangten Gewinn für sich oder für uneigennützige, z. B. wohltätige Zwecke verwendet. In gleicher Weise kann eine innerhalb eines Gewerbebetriebes vorgenommene unentgeltliche Einzelleistung trotzdem immer noch den Charakter einer gewerblichen Tätigkeit tragen, wenn der Grund der Unentgeltlichkeit nur in der Förderung des Gewerbebetriebs an sich liegt.

Ebensowenig wie der Abschluß eines vereinzelten Geschäftes ein Handelsgewerbe ist, kann auch die nur gelegentlich entfaltete Erwerbstätigkeit, soferne sie nicht die Absicht auf Wiederholung erkennen läßt, nicht ein Gewerbe sein. Zum Begriff des Gewerbes gehört, daß die betreffende Tätigkeit berufsmäßig ausgeübt wurde, daß sie, wenn auch nicht die, so doch eine Grundlage des wirtschaftlichen Daseins eines Menschen bilde. Eine Beschränkung auf einen Kreis bestimmter Personen schließt den Gewerbebegriff nicht aus.

Wesentlich für den Begriff Gewerbe und dessen Abgrenzung ist, daß es sich um eine private Tätigkeit handle, um eine Tätigkeit, welche sich auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechtes bewegt. Diese gewerbliche Tätigkeit muß jedoch nicht notwendig von einer einzelnen Privatperson ausgeübt werden. Auch juristische Personen, ja sogar Korporationen des öffentlichen Rechtes, auch der Staat können Tätigkeiten ausüben, welche rein gewerblicher Natur sind oder wenigstens ihrer technischen Natur nach den gewerblichen Betrieben der Privatpersonen gleichstehen.

Aus dem Begriff Gewerbe ergibt sich von selbst der Begriff Gewerbetreibender, wie aus dem Begriff Handel der Begriff Kaufmann sich ableiten läßt.

Nachdem aber, wie oben dargelegt, der Begriff Gewerbe durch das Gesetz nicht normiert ist, ebensowenig aber auch der Kreis derjenigen Personen, welche als Subjekte des Gewerberechtes zu gelten haben, eine genaue Abgrenzung erfahren hat, muß die Frage, wer als Gewerbetreibender zu gelten hat, und demgemäß den Vorschriften der Gewerbeordnung unterworfen ist, zu den verschiedenartigsten Lösungen führen, umsomehr, wenn es sich um Subjekte handelt, welche ohnehin besonderen Rechten unterstellt sind, wie dies beim Staat und bei den Gemeinden der Fall ist.

Diese letztere Frage, inwieweit Betriebe des Staates und der Gemeinden als Gewerbebetriebe anzusehen und den Vorschriften der Gewerbeordnung unterzuordnen sind, soll im Folgenden einer genaueren Erörterung unterzogen werden.

§ 2.

Stand der Streitfrage in der Literatur.

Am Schlusse der Gewerbeordnung, im Absatz III des § 155, welcher erst durch Art. 8 der Novelle vom 1. Juni 1891 hinzugefügt wurde, sind Reichs- und Staatsbetriebe ausdrücklich genannt. Im übrigen ist es Frage der Auslegung, welche Bestimmungen der Gewerbeordnung als auf die Betriebe des Staates anwendbar gelten können.

Es ist daher wohl erklärlich, daß die Ansichten derer, welche sich mit der Lösung dieser Frage beschäftigt haben, auseinandergehen.

Während ein Teil in der Literatur die Anwendbarkeit der Gewerbeordnung auf Staats- und Gemeindebetriebe grundsätzlich verneint, wird von anderer Seite wieder betont, daß die Vorschriften der Gewerbeordnung auf die genannten Unternehmungen durchweg den gleichen Einfluß ausübten, wie auf private. Die Mehrzahl der Ausleger der Gewerbeordnung vertritt eine Mittelmeinung.

Die einen suchen die Frage in der Weise zu lösen, daß sie das Subjekt des betreffenden Unternehmens als maßgebend erachten und kommen so zu dem Ergebnis, daß die Unternehmungen des Staates und der Gemeinden von den Bestimmungen der Gewerbeordnung nicht berührt werden können.

In vorderster Reihe steht hier Laband,[1]) welcher ausführt:

„Unbestritten und zweifellos ist es, daß die Gewerbeordnung nur auf Privatunternehmungen Anwendung findet, wenngleich dies im Gesetz selbst nicht ausdrücklich gesagt ist. Die Gewerbeordnung ist also nicht anwendbar auf diejenigen Unternehmungen des Reichs, der Bundesstaaten und der Gemeinden, welche gewerbsmäßig betrieben werden, wie die Eisenbahnen, Post, öffentliche Banken, Gasfabriken u. s. w.

Ausgenommen sind jedoch die Vorschriften über genehmigungspflichtige Anlagen (§§ 16 ff.), welche ohne Unterschied des Betriebsunternehmers gelten, ferner finden die Vorschriften des VII. Titels (Arbeiterschutzgesetz) Anwendung, was teils aus dem Wortlaut der Artikel selbst, teils aus der Tendenz des Gesetzes hervorgeht und durch § 155 Abs. 3 bestätigt wird."

v. Seydel[2]) macht einen doppelten Unterschied. Er schließt einerseits von vornherein die Anwendbarkeit der Gewerbeordnung auf solche Staats- und Gemeindebetriebe aus, welche nur die Wahrnehmung öffentlicher Interessen verfolgen; andrerseits scheidet er zwischen Staats- und Gemeindebetrieben und erkennt bezüglich letzterer die Anwendbarkeit der Gewerbeordnung ausdrücklich an, während er hinsichtlich der Staatsbetriebe eine ablehnende Haltung einnimmt:

[1]) Laband, das Staatsrecht des Deutschen Reiches III, S. 197.
[2]) v. Seydel, bayer. Staatsrecht III, S. 395.

„Die Frage, ob die Geltung der Gewerbeordnung auch auf die Betriebe des Reichs und Staates sowie der Gemeindeverbände sich erstreckt, ist nach folgenden Gesichtspunkten zu beantworten:

Soweit derartige Betriebe auf die Wahrnehmung von öffentlichen Verwaltungsaufgaben abzielen, wie z. B. Staatsverkehrsanstalten, gemeindliche Wasserversorgungs- und Beleuchtungsanstalten, kann von einer Anwendung der Reichsgewerbeordnung keine Rede sein.

Soweit solche Betriebe aber rein fiskalisch sind, sind sie zwar sicher Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung, allein daraus folgt noch nicht ohne weiteres deren Unterstellung unter das Gewerbepolizeirecht. Für die Gemeinden allerdings wird sich, wenn sie kraft ihrer Bewegungsfreiheit als Privatrechtssubjekte Gewerbe treiben, eine Ausnahme von dem Rechte, welches für alle Privatrechtssubjekte gilt, nicht begründen lassen. Freilich ist der Zwang, welcher allenfalls gegen sie anzuwenden ist, um die Befolgung des Gesetzes zu bewirken, nicht wie beim Privatmann der gewerbepolizeiliche oder strafrechtliche, sondern der Zwang der Staatsaufsicht. Völlig anders liegt die Sache für den Staat, das Reich inbegriffen. Der Staat übt gegen sich selbst keine Polizeigewalt. Soweit also das Gesetz den Verwaltungsbehörden gewerbepolizeiliche Befugnisse überträgt, können diese Befugnisse staatlichen Gewerbebetrieben gegenüber im Zweifel nicht geltend gemacht werden. Der Staat konzessioniert oder approbiert sich nicht selber."

Daß v. Seydel diejenigen Unternehmungen, welche zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger Zwecke dienen, der Gewerbeordnung nicht ohne weiteres unterworfen wissen will, mag berechtigt sein.

Dagegen ist ein Grund, warum Gemeindebetriebe anders behandelt werden sollen als staatliche, nicht einzusehen. Insbesondere reicht die Begründung „der Staat übt gegen sich keine Polizeigewalt", wohl schwerlich aus. Wenn man berücksichtigt, daß gewisse Befugnisse der Gewerbepolizei auch von den Gemeinden ausgeübt werden, so müßte man konsequenter Weise auch sagen: „Die Gemeinde übt gegen sich selbst keine Polizeigewalt, die Gemeinde konzessioniert oder approbiert sich nicht selber."

Gegen die Richtigkeit der Ansicht v. Seydels spricht wohl auch der Wortlaut der Gewerbeordnung selbst, welche im § 155, Abs. III. ausdrücklich eine Reihe gewerbepolizeilicher Befugnisse den unter Reichs- und Staatsverwaltung stehenden Betrieben vorgesetzten Dienstbehörden überträgt.

v. Seydel hat nun auch diesen Bedenken gerecht werden zu können geglaubt, ohne von seiner oben geäußerten Ansicht abzugehen.

„Wo aber ausnahmsweise die Geltung derartiger Bestimmungen auch für staatliche Betriebe vom Gesetzgeber gewollt ist, da hat dies lediglich die Bedeutung einer Zuständigkeitsausscheidung zwischen den Behörden."

Indessen geht aus dem Wortlaut des § 155 Abs. III „können die den Polizeibehörden, unteren und oberen Verwaltungsbehörden übertragenen Befugnisse auf die der Verwaltung dieser Betriebe vorgesetzten Dienstbehörden übertragen werden", hervor, daß in erster Linie die Polizeibehörden, unteren und oberen Verwaltungsbehörden zur Ausübung berufen sind, daß aber aus Gründen, welche später noch zu würdigen sind, an ihre Stelle die der Verwaltung der Staats- und Reichsbetriebe vorgesetzten Dienstbehörden treten können.

Der § 155 Abs. III bedeutet also doch mehr als eine bloße Ausscheidung der Zuständigkeit. Und selbst wenn man daran festhalten wollte, daß es sich nur um Ausscheidung von Zuständigkeitsverhältnissen handelte, so käme doch nur immer die Zuständigkeit zur Ausübung solcher Vorschriften in Betracht, welche in der Gewerbeordnung enthalten sind.

Ein Zugeständnis macht übrigens auch v. Seydel, indem er auch für den Staat die Geltung solcher Vorschriften des Gewerbeverwaltungsrechtes als zweifellos anerkennt, die sich nicht auf das Verhältnis der Gewerbetreibenden zur Staatsgewalt sondern auf das Verhältnis der Gewerbetreibenden zu Dritten beziehen. Dabei hebt er gleich hervor, daß die Einhaltung dieser Vorschriften nicht im Wege obrigkeitlichen Zwanges sondern nur im Dienstwege bewirkt werden kann.

Im geraden Gegensatz zu v. Seydel und teilweise auch zu Laband steht Zorn.[1]) Er setzt voraus, daß alles, was in den Bereich der Staatsaufgaben fällt, sich mit dem Wesen des Gewerbes nicht vereinbaren läßt: „Alle Funktionen der Staatsgewalt als solche können begrifflich nicht Gewerbe sein. Der Betrieb eines Gewerbes ist eine private Tätigkeit. Ausübung der Staatsgewalt und Gewerbebetrieb müssen sich begrifflich ausschließen."

„Dadurch ist aber," so fährt Zorn[2]) fort, „nicht ausgeschlossen, daß auch der Staat Gewerbe betreibt. Daß der Staat auch Privatperson juristisch sein kann, ist unzweifelhaft; als solche aber kann der Staat auch Gewerbe betreiben und unterliegt als Gewerbetreibender prinzipiell den Normen des Privat- und Gewerbepolizeirechtes. Der Staat kann demnach neben Privatpersonen Fabrikbesitzer, Banquier, überhaupt Gewerbetreibender jeder Art sein, und tatsächlich ist dies in weitem Umfange der Fall; das Reich betreibt ein Bankgeschäft, die Einzelstaaten betreiben Gewerbe der verschiedensten Art.

Ja selbst dann ist der Begriff des Gewerbes nicht ausgeschlossen, wenn ein Erwerbszweig ganz für den Staat monopolisiert ist, z. B. Pulverfabrikation, Tabakfabrikation; denn dabei kann es sich nicht um Aufgaben des Staates als solchen handeln wie beim Verkehrswesen."

Der Standpunkt Zorns hat Theorie und Praxis insoferne auf seiner Seite, als die Möglichkeit zuzugeben ist, daß der Staat, ich

[1]) Zorn, das Staatsrecht des deutschen Reiches II, 29.
[2]) Zorn a. a. O. S. 30 f.

will nicht sagen, als Privatperson, sondern wie eine Privatperson Gewerbe treiben und demgemäß auch den Bestimmungen der Gewerbeordnung unterworfen sein kann. Entschieden zu weit geht jedoch die Absicht Zorns, den Begriff des Gewerbes auf Monopolbetriebe des Staates auszudehnen. Zorn vergißt hiebei, daß ein wesentliches Erfordernis des Gewerbebegriffes die Erwerbsabsicht ist.

Die Absicht, welche beim Monopol obwaltet, ist doch, aus dem Verkauf gewisser Produkte einen größeren als den landesüblichen Gewinn zu erzielen, welcher als Steuer zu betrachten ist (vergl. Eheberg[1]) S. 308).

Einen Mittelweg zwischen den bisher erörterten Ansichten schlägt bei Beantwortung der Frage v. Landmann-Rohmer[2]) ein.

Er legt das entscheidende Gewicht darauf, daß die fragliche Tätigkeit, um unter die Gewerbeordnung zu fallen, nicht nur ihrer technischen Art nach eine gewerbliche sein, sondern auch gewerbsmäßig ausgeübt werden muß, und führt anschließend daran aus:[3])

„Das Gewerbe muß als Gewerbebetrieb erscheinen. Zum Begriffe des Gewerbebetriebs gehört, daß die betreffende Tätigkeit auf Erwerb gerichtet sei (zum Hauptzweck die Gewinnerzielung habe) und berufsmäßig ausgeübt werde.

Aus dem ersten Erfordernis, daß die Tätigkeit eine auf Erwerb gerichtete sei, ergeben sich namentlich folgende Konsequenzen:

Eine Tätigkeit oder Einrichtung, welche in erster Linie im öffentlichen Interesse, d. i. behufs Erfüllung der dem Staat und der Gemeinde naturgemäß oder herkömmlich obliegenden öffentlichen Aufgaben betrieben wird, ist kein Gewerbebetrieb.

Aber auch dann liegt ein Gewerbebetrieb nicht vor, wenn zwar die betreffende Tätigkeit nicht zu den notwendigen und herkömmlichen Aufgaben des Staates oder der Gemeinde gehört, vielmehr in der Regel auch von Privatpersonen betrieben wird, wenn aber im besonderen Falle aus Zweckmäßigkeitsgründen Staat oder Gemeinde dieselbe übernommen haben.

Anders liegt dagegen die Sache, wenn eine Tätigkeit, die ihrer technischen Natur nach eine gewerbliche ist, lediglich deshalb vom Staate oder von der Gemeinde betrieben wird, um durch Erzielung von Einnahmen indirekt die Staats- oder Gemeindezwecke zu fördern.

Ein staatlicher Monopolbetrieb ist dagegen nicht als Gewerbebetrieb anzusehen, weil bei ihm der Besteuerungszweck der überwiegende oder ausschließliche ist.

In manchen Fällen wird bei staatlichen und gemeindlichen Unternehmungen ein doppelter Zweck, derjenige der öffentlichen Wohlfahrt und derjenige der Erzielung von Einnahmen verfolgt. Es wird da-

[1]) Eheberg, Finanzwissenschaft S. 308.
[2]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 35.
[3]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, S. 35 f.

rauf ankommen, welcher Zweck der überwiegende ist, jedenfalls macht der Umstand, daß für die Benützung einer staatlichen oder gemeindlichen Einrichtung eine Abgabe verlangt wird, die Einrichtung noch nicht zum Gewerbebetrieb."

v. Landmann-Rohmer zieht dann aus der Voraussetzung, daß der Betrieb eines Staates oder einer Gemeinde als Gewerbebetrieb anzusehen sei, die bereits oben angedeutete Konsequenz:[1])

„Insoweit staatliche und gemeindliche Unternehmungen als Gewerbebetriebe anzusehen sind, finden die Bestimmungen der Gewerbeordnung auf dieselben Anwendung. Dies gilt namentlich von den Bestimmungen über die Anzeigepflicht, über die Konzessionierung von gewerblichen Anlagen und Dampfkesseln und über das Erfordernis des Besitzes einer Approbation oder Konzession für den Betrieb einzelner Gewerbe, soweit diese Bestimmungen auf juristische Personen überhaupt anwendbar sind.

Endlich sind bei den staatlichen und gemeindlichen Gewerbebetrieben auch die Vorschriften des Titels VII über die Verhältnisse der gewerblichen Arbeiter zu beachten. Diese letzteren Vorschriften gelten sogar auch für solche Staats- und Gemeindebetriebe, welche zwar nicht auf Erwerb abzielen, aber doch ihrer technischen Natur nach gewerbliche sind.

Nur bezüglich der Handhabung der polizeilichen Befugnisse gegenüber diesen Betrieben ist eine Ausnahmevorschrift im § 155 Abs. III der GO. in der Fassung des Gesetzes vom 1. Juni 1891 enthalten, indem gewisse in Tit. VII den ordentlichen Polizeibehörden vorbehaltene Befugnisse für die unter Reichs- und Staatsverwaltung stehenden Betriebe auf die der Verwaltung dieser Betriebe vorgesetzten Dienstbehörden übertragen werden können.

Dagegen bleiben die Befugnisse der besonderen Aufsichtsbeamten auch diesen Betrieben gegenüber unberührt."

Die Theorie v. Landmanns ist sicher diejenige, welcher vor allen anderen im Prinzip der Vorzug zu geben ist und welche insbesondere auch mit Rücksicht auf die Praxis die vollkommenste genannt zu werden verdient, da sie dem Wesen und dem Zweck der Gewerbeordnung im weitesten Umfange Rechnung trägt.

Wenn Ruckdeschel[2]) an der v. Landmannschen Lehre rügt, daß sie die zur Erörterung stehende Frage durch eine zweite Frage beantworte, so kann ich diesen Vorwurf nicht als gerechtfertigt erachten. Solange das Gesetz nicht einen bestimmten Anhaltspunkt gibt, wird man je und je auf dem Wege der Auslegung der Frage beizukommen suchen müssen. Im vorliegenden Falle läßt aber das Gesetz immer nur unter Zugrundelegung der jeweils in Betracht kommenden tatsächlichen Verhältnisse eine befriedigende Lösung zu. Wenn es sich

---

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. I S. 35.
[2]) Ruckdeschel, Inaugural-Dissertation 1906, S. 10.

um die Frage handelt, ob eine ganze Klasse von Betrieben unter die Bestimmungen eines Gesetzes falle oder nicht, so wird es nur möglich sein, einen größeren Rahmen anzugeben, innerhalb dessen dann je nach Lage der betreffende Fall untergebracht werden kann oder nicht.

Es wird Aufgabe der vorliegenden Erörterung sein, die Anwendbarkeit der GO. auf die einzelnen Betriebe zu prüfen.

v. Landmann-Rohmer steht mit seiner Lehre nicht allein. Mit seiner Ansicht deckt sich vollkommen diejenige von v. Rohrscheidt[1]) und Kayser-Steiniger.[2]) Ersterer legt v. Landmanns bezw. die von v. Seydel entlehnte Definition des Gewerbebegriffes zu Grunde und kommt ausgehend davon zu dem Satz:[1]) „Es macht keinen Unterschied, ob der Staat oder ein Privatmann der Unternehmer des Betriebes ist," ferner „Ein Gewerbebetrieb ist auch vorhanden, wenn der Staat der Unternehmer ist. Allerdings liegt ein solcher dort nicht vor, wo nicht der Erwerbszweck, sondern das öffentliche Interesse allein maßgebend ist."

v. Rohrscheidt zieht nicht ausdrücklich wie v. Landmann aus der Behauptung, daß der Staat Gewerbetreibender sein könne, die Schlußfolgerung, daß demgemäß Gewerbebetriebe des Staates und der Gemeinden unter die Vorschriften der Gewerbeordnung fallen. Jedoch ist aus dem Umstand, daß v. Rohrscheidt als Merkmal für die Unterstellung unter die Gewerbeordnung immer den „gewerbsmäßigen Betrieb" hervorhebt, zu entnehmen, daß diese Folgerung gewollt ist.

Was oben von v. Rohrscheidt gesagt wurde, gilt auch von Kayser-Steiniger,[2]) welcher ausführt:

„Auch der Staat kann durch rein fiskalische oder überwiegend fiskalische Tätigkeit ein Gewerbe betreiben, ebenso die Gemeinde. Ueberwiegt das öffentliche Interesse bei einer solchen Veranstaltung, so ist sie nicht als gewerbliche anzusehen."

Reger-Stößel,[3]) der ebenfalls die Anschauung v. Landmanns insbesondere auch bezüglich des Titels VII teilt, schreibt über die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Tätigkeit als gewerbliche gelten kann, unter Anderem:

„Die Tätigkeit muß, um als gewerbliche gelten zu können, einen privaten Charakter haben; Betriebe des Staates und der Gemeinden, welche dieselben in Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben und Zwecke — sohin nicht lediglich aus wirtschaftlichen oder fiskalischen Rücksichten (z. B. Brauereien) — unternehmen, können daher im Sinne der GO. selbst dann nicht als Gewerbe erachtet werden, wenn solche Betriebe Reinerträgnisse abwerfen sollten."

Ueber die Konsequenzen dieses Satzes geht Reger-Stößel ohne eine allgemeine positive Lösung der zu behandelnden Frage zu geben, hinweg mit den Worten:

[1]) v. Rohrscheidt, die Gewerbeordnung für das deutsche Reich S. 14.
[2]) Kayser-Steiniger, Gewerbeordnung für das deutsche Reich S. 4.
[3]) Reger-Stößel, Gewerbeordnung S. 3.

„Nicht unbestritten ist übrigens, ob derartige staatliche ꝛc. Unternehmungen nach keiner Richtung den Bestimmungen der GO. unterworfen sind.“ [1])

Doch kommt er bei den einzelnen für die Frage in Betracht zu ziehenden Bestimmungen nochmals darauf zurück und vertritt hier den gleichen Standpunkt wie v. Landmann-Rohmer.

Eine in vielen Punkten mit v. Landmann-Rohmer übereinstimmende Ansicht vertritt auch v. Schicker: [2])

„Auch die gewerbliche Tätigkeit des Staates oder einer kommunalen Korporation fällt unter die GO. Eine solche liegt aber nur vor, soweit der Staat oder die Gemeinde mit gewerblicher Tätigkeit fiskalische Zwecke, also die Erzielung von Gewinn verfolgt. Daher stehen z. B. den privaten Bergwerken und Fabriken gleich diejenigen des Staates. Soweit aber der Staat eine sonst gewerbetechnische Tätigkeit für nicht fiskalische sondern für öffentlichrechtliche Zwecke ausübt, z. B. die Herstellung von Geschützen, Gewehren, Konserven oder Bäckereien für die Armee betreibt, übt er kein Gewerbe aus und untersteht hiefür nicht der Gewerbeordnung.“

Die Frage, ob die §§ 16 ff. und 24 der GO. auf Staats- und Gemeindebetriebe Anwendung finden, will v. Schicker in einem weiteren Sinne beantwortet wissen als v. Landmann-Rohmer, indem er ausgehend von der Zweckbestimmung dieser §§, welche in einem Schutz der Allgemeinheit zu suchen sei, die Frage, ob Erwerbsabsicht vorliege oder nicht, vollständig in den Hintergrund stellt und so zu dem Resultat kommt, daß Staats- und Gemeindebetriebe, gleichviel ob sie Erwerbszwecke verfolgen oder nicht, unter die Vorschriften der §§ 16 ff. und 24 der GO. fallen, soferne nur die fragliche Tätigkeit ihrer Art nach eine gewerbliche sei.

v. Schicker [3]) führt aus:

„Daraus daß diese Bestimmungen in der GO. stehen und letztere in mehreren Stellen „gewerbliche Anlagen“ sagt, ist bisher vorherrschend gefolgert worden, daß derartige Anlagen des Staates oder der Gemeinden nur dann unter diese Bestimmungen fallen, wenn der Betrieb im wesentlichen fiskalischen Zwecken, nicht aber wenn er öffentlichen Interessen, z. B. Unterrichts- oder militärischen Zwecken dient. Aus dem gleichen Grunde wären dann auch solche Anlagen der Landwirte, soweit sie für den unmittelbaren Zweck und den eigenen Bedarf des landwirtschaftlichen Betriebs dienen, nicht genehmigungspflichtig.

In Übereinstimmung mit der in einem preuß. Min.-Erl. vom 11. März 1893 bezeugten, als zweifelsfrei bezeichneten preußischen Praxis ist aber anzunehmen, daß Anlagen der in § 16 bezeichneten Art auch dann unter die Bestimmungen der §§ 16 ff. fallen, wenn sie nicht von Gewerbetreibenden und nicht zu Erwerbszwecken betrieben

[1]) Reger-Stößel a. a. O. S. 3.
[2]) v. Schicker, die Gewerbeordnung für das Deutsche Reich I, S. 4.
[3]) v. Schicker a. a. O. I, S. 48.

werden. Denn abgesehen davon, daß das praktische Bedürfnis des Schutzes des Publikums gegen Belästigungen und Gefahren bei den nicht fiskalischen Zwecken dienenden Anlagen dieser Art ebenso obwaltet und die Genehmigung der Anlage in dem Verfahren der §§ 16 ff. auch dem Unternehmer Sicherung gewährt, kommt in Betracht, daß das Verfahren und die Genehmigung für die Anlage als solche objektiv ohne Rücksicht auf die dem Wechsel unterworfene Person des Unternehmers gilt und daher letztere auch für das Erfordernis der Genehmigung nicht maßgebend sein kann."

Aus diesen Erwägungen kommt v. Schicker[1]) im § 24 GO. zu dem Ergebnis, daß die Anlage von Dampfkesseln für Staats- und Gemeindebetriebe auch dann genehmigungspflichtig sei, wenn es sich nicht um gewerblichen Zwecken dienende Anlagen handle:

„Die Anlage von Dampfkesseln fällt unter § 24 ferner auch dann, wenn der Dampfkessel nicht zu gewerblichen Zwecken dient, also z. B. auch dann, wenn er öffentlichen Zwecken dient. Darum findet § 24 auch Anwendung, wenn es sich um Dampfkessel in nicht fiskalischen Zwecken dienenden Anstalten des Staates oder der Gemeinden handelt."

Hinsichtlich der Anwendung des Tit. VII GO. auf Staats- und Gemeindebetriebe weicht v. Schicker[2]) von der Ansicht v. Landmanns, allerdings in anderer Richtung wie bei den §§ 16 ff. u. 24, ab und führt aus:

„Unter Arbeiter ist hier im gewöhnlichen Sprachgebrauch derjenige verstanden, welcher für einen Andern auf Grund eines Arbeitsvertrages Arbeiten gegen Lohn verrichtet.

Es fallen aber unter Tit. VII nur die gewerblichen Arbeiter, also diejenigen, welche Arbeiten verrichten, die dem Zwecke eines Gewerbes dienen. Gleichgültig ist dabei, ob die Arbeit eine gewerbetechnische ist oder gewöhnliche mechanische z. B. gewöhnliche Taglöhnerarbeit. Diejenigen, welche Lohnarbeit nicht für einen Gewerbebetrieb sondern für einen Privaten für dessen häusliche oder sonst nicht gewerbliche Zwecke verrichten, gehören in Bezug auf diese Arbeiten nicht zu den gewerblichen Arbeitern, selbst wenn sie Arbeiten verrichten, die sonst den Gewerben eigentümlich sind z. B. bauliche. Also fallen im allgemeinen auch die Arbeiter bei Regiebauten von Privaten oder öffentlichen Korporationen zu nicht gewerblichen Zwecken nicht unter die GO., soweit nicht aus einzelnen Bestimmungen sich das Gegenteil ergibt, z. B. bei denjenigen über die Sonntagsruhe und die sonstigen Arbeiterschutzvorschriften. Daß letztere auf die Staats- und Reichsbetriebe, soweit diese nicht auf Erzielung von Gewinn gerichtet sind, z. B. auf die Bauten des Staates, auf die Druckereien der Behörden, die Mahlmühlen und Bäckereien, Bekleidungswerkstätten ꝛc ꝛc. der

[1]) v. Schicker a. a. O. I S. 80 a.
[2]) v. Schicker, a. a. O. I, 578 f.

Militärverwaltung Anwendung finden, ist seitens der betr. Staatsverwaltungen anerkannt."

v. Schicker erkennt wohl an, daß die Praxis sich auf den Standpunkt stellt, es sei bei Anwendung des Tit. VII ein Unterschied zwischen Betrieben, welche zum Zwecke der Gewinnerzielung und solchen, welche im öffentlichen Interesse unterhalten werden, nicht zu machen, läßt jedoch die Absicht durchblicken, die Anwendbarkeit des Tit. VII auf die ersteren zu beschränken; diese Absicht, die im Vergleich zu dem hinsichtlich der §§ 16 und 24 von v. Schicker vertretenen Standpunkt auffällig erscheint, findet sich noch deutlicher ausgesprochen bei der Auslegung des § 155 Abs. III.[1])

„Aus diesem Absatz III kann nicht geschlossen werden, daß die in demselben genannten §§ auf alle Reichs- und Staatsbetriebe Anwendung finden. Die Bestimmung des § 155 Abs. III kann nur in soweit in Anwendung kommen, als überhaupt Betriebe der Reichs- und Staatsverwaltung den Bestimmungen der GO. unterliegen."

Diese Ansicht v. Schickers hinsichtlich der Bedeutung des § 155 Abs. III wird auch noch von Joel[2]) geteilt, der auch für die Anwendbarkeit des Titels VII überhaupt engere Grenzen zieht als beispielsweise v. Landmann und andere, indem er feststellt:

„Die Tätigkeit des Unternehmers muß von der Absicht einer Erzielung fortgesetzten Gewinnes begleitet sein. Dies ist z. B. auch der Fall bei manchen Staatsbetrieben. Andrerseits ist infolge dieses Requisits die Anwendung des Tit. VII bei allen Staatsbetrieben ausgeschlossen, welche lediglich und unmittelbar die Staatsaufgaben zu erfüllen bezwecken z. B. Etablissements zur Fabrikation von Kriegsmaterial, Staatsdruckereien, Münzanstalten u. dergl."

Bemerkenswert erscheint noch die von Schenkel hinsichtlich der Anwendbarkeit des Tit. VII auf Staats- und Gemeindebetriebe vertretene Ansicht.

Schenkel[3]) spricht von den Motiven zur Novelle vom 1. Juni 1891 und knüpft dann daran folgende Bemerkung:

„Wenn die Begründung davon auszugehen scheint, daß sämtliche Reichs- und Staatsbetriebe, bei denen Gegenstände fabrikmäßig be- und verarbeitet werden, insbesondere auch die der Heeres- und Marineverwaltung den im § 155 Abs. 3 bezeichneten Vorschriften der GO. und damit an sich der Aufsicht der erwähnten Behörden unterstehen, so wird dies nicht ganz richtig sein. Vielmehr trifft es, was die Anwendung der §§ 105 b bis 105 f angeht, nur für die im Reichs- und Staatsbetriebe befindlichen Brüche und Gruben, Werften, Ziegeleien und Bauten zu; dagegen unterstehen staatliche Betriebe als Fabriken und Werkstätten den §§ 105 b bis 105 f nur dann, wenn sie gewerbs-

---

[1]) v. Schicker, a. a. O. I, S. 942.
[2]) Joel, das Arbeiterschutzgesetz vom 1. Juni 1891, S. 12.
[3]) Schenkel, die deutsche Gewerbeordnung II, 634 f.

mäßig d. i. in der Absicht auf Gewinnerzielung betrieben werden, und die übrigen im 3. Absatz aufgeführten §§ 115 a, 120 d, 134 c, 134 f, 134 g, 138 bis 139 b finden auf alle Anlagen auch die Brüche, Gruben, Werften, Ziegeleien und Bauten nur im Falle gewerbsmäßigen Betriebes Anwendung. Nicht ausgeschlossen, vielmehr wünschenswert und den Absichten des Gesetzes entsprechend ist es freilich, daß auch diejenigen Anlagen, welche der Staat unter Verwendung einer größeren Zahl von Arbeitern zur Be- und Verarbeitung von Gegenständen in eigener Regie für die öffentlichen Zwecke seiner rein staatlichen Verwaltungszweige, also ohne Gewinnabsicht, betreibt, und welche nach ihrer äußeren Erscheinung und inneren Organisation abgesehen von der Frage der Gewerbsmäßigkeit den Fabriken und Werkstätten gleichstehen, hinsichtlich des Arbeiterschutzes ebenfalls den bezüglichen Vorschriften der GO. unterstellt werden."

Daß der von Schenkel vertretene Standpunkt durchaus nicht mit dem Wesen und Zweck des Arbeiterschutzgesetzes vereinbar ist, wird sich später bei Behandlung des Titels VII herausstellen. Vorerst mag es genügen, darauf hinzuweisen, daß die Praxis von der Schenkelschen Ansicht in gerade entgegengesetzter Richtung abweicht.

Der Grund, weshalb Schenkel die Anwendbarkeit der GO. auf nicht im fiskalischen Interesse betriebene Reichs- und Staatsbetriebe ablehnt, ist umsoweniger einzusehen, als er doch die Anwendbarkeit von Arbeiterschutzbestimmungen auf derartige Betriebe als wünschenswert und den Absichten des Gesetzes entsprechend bezeichnet.

Dies ist die Antwort, welche die Frage nach der Anwendbarkeit der GO. auf staatliche und gemeindliche Unternehmungen im Großen und Ganzen gefunden hat.

Erster Teil.

Die einzelnen Betriebe.

§ 3.

A. Allgemeine Gesichtspunkte.

Um zu einer befriedigenden Lösung der Frage, inwieweit Staats und Gemeindebetriebe den Vorschriften der Gewerbeordnung unterliegen, zu gelangen, ist es unerläßlich, wenigstens in Kürze auf die Beweggründe einzugehen, welche den Staat, bezw. die Gemeinden überhaupt veranlassen, als Gewerbetreibende oder richtiger, in einer dem Gewerbebetrieb Einzelner ähnlichen Weise tätig zu werden.

Die hohen Kulturaufgaben, welche der Staat und, ich möchte sagen, in Ergänzung des Staates die Gemeinde zu erfüllen hat, verursachen stets steigende Kosten. Es genügt hier, auf die für Heeresverwaltung, Verfassung, Rechtspflege, Verkehrs- und Unterrichtswesen erwachsenden Ausgaben hinzuweisen. Daß in einem gesunden, lebensfähigen Gemeinwesen den entstehenden und entstandenen Ausgaben durch ein entsprechendes Maaß von Einnahmen die Wage gehalten werden muß, ist ohne weiteres klar. Die Geschichte und die moderne Finanzwissenschaft lehren, woher diese für die Erhaltung eines Gemeinwesens, zur Deckung der Ausgaben erforderlichen Einnahmen beschafft werden und nennen hier:[1])

1. Erwerbseinkünfte, auch wirtschaftliche oder privatwirtschaftliche Einkünfte, Produktionseinkünfte und Privaterwerb genannt.

2. Abgaben oder Auflagen, auch staatswirtschaftliche Einkünfte genannt.

Die Abgaben interessieren hier nicht weiter, es erübrigt nur, auf die Erwerbseinkünfte näher einzugehen.

Erwerbseinkünfte sind Erträgnisse solcher staatlicher Unternehmungen und Vermögensanlagen, mittelst deren der Staat wirtschaftliche Güter und Leistungen herstellt. Sie werden vom Staate im allgemeinen nach den Grundsätzen der Privatwirtschaft mit der Absicht eines privatwirtschaftlichen Gewinnes betrieben.

---

[1]) vergl. Eheberg a. a. O. S. 62.

Außer den Domänen zählen hierher die gewerbsmäßigen und handelsmäßigen Unternehmungen, als staatliche Druckereien, Fabriken, Banken, Verkehrsunternehmungen.

Haben diese staatlichen Unternehmungen, zum Teil entstanden aus den alten Regalien vom finanzpolitischen Standpunkt aus sich einer hervorragenden Bedeutung erfreut, so ist diese Bedeutung heute zwar keineswegs erloschen, jedoch ist ihr Zweck nunmehr in einer anderen Richtung zu suchen.

Der rein fiskalische Zweck, welcher einst vornehmlich, ja ausschließlich mit dem Betrieb staatlicher Unternehmungen verfolgt wurde, wobei der Staat an dem tauschwirtschaftlichen Leben ebenso teilnehmen konnte, wie der Privatmann, hat sich heute nur mehr in wenigen Fällen erhalten.

Der moderne Staat, der in erster Linie volkswirtschaftliche, sozialpolitische Ziele im Auge zu behalten hat, muß in Verfolgung dieser Zwecke das fiskalische Moment häufig in den Hintergrund treten lassen.

So kann es kommen, daß vom Staat betriebene Unternehmungen nicht nur keinen Gewinn abwerfen, sondern wie z. B. die Unterrichtsanstalten, nur mittelst bedeutender Zuschüsse durch den Staat unterhalten werden können.

Wieder andere Anstalten sind zwar nicht aus Gründen der Gewinnerzielung vom Staate übernommen, werfen aber in Wirklichkeit doch Reinerträgnisse ab. Es sind dies meist solche Unternehmungen, welche aus Interesse des Staates an der allgemeinen Wohlfahrt staatlich betrieben werden und den erzielten Gewinn den Fortschritten der Technik oder dem durch die Uebernahme seitens des Staates gewährleisteten Ausschluß der freien Konkurrenz oder ähnlichen Umständen verdanken.

Was eben vom Staate gesagt wurde, läßt sich mutatis mutandis auch auf die Gemeinden anwenden.

„Die Gemeinden sind öffentliche Körperschaften mit dem Rechte der Selbstverwaltung nach Maßgabe der Gesetze.“ [1])

v. Kahr[2]) faßt die Stellung der Gemeinden und ihre Bedeutung innerhalb des Staates und gegenüber dem Staate, zusammen, wie folgt:

„Nach heutigem Rechte insbesondere nach den Bestimmungen der bayerischen Gemeindeordnung stellen sich die Gemeinden in erster Linie als öffentliche (politische) Körperschaften dar. Sie sind organische Glieder des staatlichen Gemeinwesens und dienen innerhalb des ihnen angewiesenen Kreises von Aufgaben und Zuständigkeiten (auch in der Verwaltung der eigentlichen Gemeindeangelegenheiten) öffentlichen Zwecken. In dieser Richtung bildet daher die Regelung ihrer rechtlichen Verhältnisse einen Bestandteil des Staatsrechtes.

[1]) beide Gemeindeordnungen Art. 1.
[2]) v. Kahr, Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins S. 43.

Gleichzeitig nehmen sie jedoch als vermögensfähige Rechtssubjekte — als juristische Personen — an dem Privatrechtsverkehre Teil und unterstehen in dieser Hinsicht — in gleicher Weise wie der Staat nach seiner vermögensrechtlichen Seite als Fiskus — den Normen des bürgerlichen Rechtes."

Daß die Gemeinden in ausgedehntem Maße an dem privatrechtlichen Verkehr teilnehmen, jedenfalls in weiterem Umfange als der Staat, der Fiskus, lehrt die tägliche Erfahrung.

v. Kahr[1]) hebt diese Tatsache ausdrücklich hervor und erwähnt verschiedene Zweige gemeindlicher Tätigkeit:

„Die Gemeinden nehmen als juristische Personen — Korporationen — an dem Privatrechtsverkehre teil und können wie natürliche Personen Rechte erwerben und Verbindlichkeiten eingehen. Es ist daher auch nicht ausgeschlossen, daß sie unter Umständen mit ihren Anstalten und Unternehmungen in den allgemeinen volkswirtschaftlichen Wettbewerb wie Private eintreten und die Erzeugnisse oder Leistungen der ersteren unter gewissen im Wege privatrechtlicher Regelung festgesetzten Bedingungen anbieten und überlassen. Dieselben gemeindlichen Anstalten und Unternehmungen, z. B. eine Gasanstalt, eine Badeanstalt, eine Fleischverkaufshalle können hiernach bei der einen Gemeinde Gegenstand öffentlich rechtlicher Regelung sein, indem die Gemeinde nach Maßgabe des Art. 40 der Gemeindeordnung durch statutarische Beschlüsse den Gebrauch derselben allgemein regelt und die hiefür zu entrichtenden Gebühren autoritativ festsetzt, während etwa eine andere Gemeinde es vorzieht, den Gebrauch der einen oder anderen Anstalt im Wege privatrechtlichen Vertrags z. B. durch Mietvertrag gegen Mietzins anderen zu überlassen."

In dem erwähnten Art. 40 der Gemeindeordnung für das rechtsrheinische Bayern ist ebenso wie durch Art. 31 der Gemeindeordnung für die Pfalz den Gemeinden die Befugnis eingeräumt, für die Benutzung ihres Eigentums, ihrer Anstalten und Unternehmungen örtliche Abgaben zu erheben.

Wand[2]) bemerkt in seinen Ausführungen zu Art. 31:

„Ganz frei bleibt selbstverständlich das Ermessen der Gemeinden bei Festsetzung der Gebühren für Benützung von rein dem Gebiete des Privatrechtes angehörenden Gemeindeanstalten, insoferne diese Benützung dem Belieben der Gemeindeangehörigen anheimgegeben ist.

Die erwähnten Abgaben haben, wie v. Kahr[3]) ausführt, einen doppelten Charakter. „Einmal stellen sie sich als Entgelt für die Benützung gemeindlicher Anstalten u. s. w. dar und sind von demjenigen zu entrichten, welcher dieselben benützt; sodann sind sie Ausfluß des gemeindlichen Besteuerungsrechtes (der gemeindlichen Finanzgewalt) und haben daher die Eigenschaft öffentlich rechtlicher Abgaben.

[1]) v. Kahr, a. a. O. I, 408.
[2]) Wand, Gemeindeordnung für die Pfalz S. 190.
[3]) v. Kahr a. a. O. I, 408.

Durch ihre öffentlich rechtliche Natur unterscheiden sich aber die fraglichen Gebühren von privatwirtschaftlichen gemeindlichen Einnahmen ähnlicher Art.

Ebenso wie beim Staate die Abgaben, so werden auch hier bei der Gemeinde die Gebühren außer Betracht bleiben, es müßte denn sein, daß es sich um Gebühren für die Benützung solcher Gemeindebetriebe handelt, welche eigens in finanzpolitischem Interesse unterhalten werden. Mehr Bedeutung wird den privatwirtschaftlichen Gemeindeeinnahmen zukommen, da diese für die Vermutung, ob ein gemeindlicher Gewerbebetrieb vorliegt, den Ausschlag zu geben, geeignet sind.

In vielen Gemeinden finden sich gewerbliche Unternehmungen, welche Ueberschüsse abwerfen und lediglich auf die Beschaffung von Einnahmen abzielen. Häufiger werden jedoch diejenigen gewerblichen Unternehmungen sein, die zwar einen ganz namhaften Gewinn einbringen, die aber zunächst nicht um des Gewinnes willen, sondern im Interesse der Allgemeinheit, zur besseren Durchführung der Gemeindezwecke betrieben werden. Es gehören hieher besonders diejenigen Betriebe, welche früher vielfach in den Händen Privater sich befanden, dann aber von den Gemeinden übernommen wurden, um mit dem öffentlichen gleichzeitig ein finanzielles Bedürfnis zu befriedigen.

Die Motive, welche für die Gemeinden bei dem Betriebe ihrer Anstalten maßgebend sind, sind also ebenso wie beim Staat teils auf finanzpolitischem, auf wirtschaftlichem, teils auf verwaltungspolitischem Gebiet zu suchen. Die gemeindlichen Unternehmungen bezwecken teils Gewinnerzielung, teils Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse und Interessen.

In Zusammenfassung der oben gesammelten Gesichtspunkte komme ich zu folgendem Ergebnis:

Staat sowohl wie Gemeinde können als Unternehmer von Betrieben auftreten. Unter den Betrieben des Staates wie der Gemeinden findet sich eine Reihe solcher, welche rein fiskalische Zwecke verfolgen, welche nur die Gewinnerzielung zum Gegenstande haben. Ebenso wie der Staat als fiscus der Justizhoheit des Staates, wie die Gemeinde als juristische Person den Vorschriften des Privatrechts unterworfen ist, sind die staatlichen und gemeindlichen Betriebe, soweit sie Gewinnerzielung bezwecken, und gewerbsmäßig betrieben werden, auch den einschlägigen Bestimmungen der Gewerbeordnung unterworfen.

Soweit die genannten Betriebe lediglich der Wohlfahrt des Volkes, dem öffentlichen Interesse dienen, werden sie nicht als Gewerbebetriebe aufzufassen und demgemäß den Bestimmungen der Gewerbeordnung nicht unterzuordnen sein, ganz abgesehen davon, daß manche staatliche Unternehmungen, wie z. B. Post, Telegraphenanstalten besonderen gesetzlichen Bestimmungen unterliegen.

Schwierig und nicht durch allgemeine Sätze zu lösen ist die Frage in denjenigen Fällen, in denen der Erwerbszweck Hand in

Hand mit dem öffentlichen Interesse geht. Es wird hier von Fall zu Fall zu prüfen sein, welcher Zweck der überwiegende ist.

Eine Besonderheit bietet noch der Tit. VII in seinem Verhältnis zu Staats- und Gemeindebetrieben.

Es werden deshalb im Folgenden die Staats- und Gemeindebetriebe, soweit sie sich nicht unter dem oben angeführten allgemeinen Grundsatz unterbringen lassen, einer eingehenderen Betrachtung zu unterziehen sein und zwar werden zunächst die Betriebe des Staates, dann die der Gemeinden aufgeführt werden, woran sich dann ein Abschnitt über Titel VII und endlich ein solcher über die Strafbestimmungen und das Koalitionsrecht in ihrem Verhältnis zu den fraglichen Betrieben reihen wird.

B. Staatsbetriebe.

§ 4.

Staatseisenbahnen und deren Nebenbetriebe.

Aus dem Wortlaut des § 6 der GO. glaubt die Mehrzahl der Commentatoren schließen zu dürfen, daß von einer Anwendung der GO. auf Staatseisenbahnen keine Rede sein könne.

Diese Ansicht wird außerdem noch damit begründet, daß es sich bei Staatseisenbahnen lediglich um Einrichtungen handle, welche dem öffentlichen Interesse dienen, während ein Erwerbszweck nicht verfolgt werde.

So äußert sich v. Landmann-Rohmer:[1])

„Ferner ist in der GO. ausdrücklich bestimmt, daß dieselbe keine Anwendung zu finden habe auf den Gewerbebetrieb der Eisenbahnunternehmungen. Bestritten ist, ob Staatsverkehrsanstalten als Gewerbebetriebe anzusehen sind. Bezüglich der Staatseisenbahnen hat das Reichsgericht in einem Urteil vom 7. Januar 1886[2]) diese Frage verneint. Indes ist gerade bezüglich der Staatseisenbahnen diese Frage mit Rücksicht auf § 6 GO. ohne praktische Bedeutung. Im übrigen dürften Staatsverkehrsanstalten im allgemeinen nicht als Gewerbebetriebe anzusehen sein, weil bei denselben nicht der Erwerbszweck sondern der öffentliche Selbstzweck überwiegt."

v. Seydel[3]) lehnt ebenfalls die Anwendbarkeit der GO. auf Eisenbahnunternehmungen ab, „da Betriebe wie Staatsverkehrsanstalten auf die Wahrnehmung öffentlicher Interessen abzielen."

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 34.
[2]) Reger, Entscheidungen VII, 177.
[3]) v. Seydel, bayerisches Staatsrecht III, 395.

Kayser-Steiniger[1]) führt unter Hinweis auf den im § 6 genannten Gewerbebetrieb der Eisenbahnunternehmungen aus: „Gemeint sind die Anlagen von Eisenbahnen als Verkehrsanstalten durch Staat, Korporationen und Private, ferner ihr Betrieb und wohl auch derjenige ihrer Hilfsgewerbe z. B. von Maschinenwerkstätten. Doch wendet die preußische, bayerische und sächsische Staatseisenbahnverwaltung auf die in und bei ihren Werkstätten und Bauten beschäftigten Arbeiter die GO. an."

v. Rohrscheidt[2]) gibt zwar zu, daß der Betrieb einer Eisenbahnunternehmung an sich Gewerbe sei, selbst in der Hand des Staates, soferne er nicht Ausfluß eines bloßen Hoheitsrechtes oder Regals sei. Indessen hält er nach § 6 die Anwendung der GO. auf den Gewerbebetrieb der Eisenbahnunternehmungen für ausgeschlossen.

Ebenso verneint v. Schicker[3]) die Anwendbarkeit der GO. auf das Eisenbahnwesen des Staates.

Eine gleichfalls ablehnende Stellung nehmen in dieser Beziehung Nelken[4]) und Joel[5]) hinsichtlich des Tit. VII ein.

Laband[6]) dagegen, der im allgemeinen die Anwendbarkeit der GO. auf staatliche Unternehmungen in Abrede stellt, vertritt die Ansicht, daß sowohl Tit. VII als die §§ 16 ff. und 24 auf Staatsbetriebe somit auch auf Staatseisenbahnen anwendbar seien.

Der in der Literatur vorherrschende Standpunkt wird auch von der Rechtssprechung des Reichsgerichts gebilligt. Dieses hat in einem Urteil vom 7. Januar 1886[7]) dahin entschieden, daß Staatseisenbahnen als Staatsverkehrsanstalten nicht als Gewerbebetriebe gelten können (vergl. oben die aus v. Landmann zitierte Stelle[8]).

Außerdem spricht ein Urteil des Reichsgerichts (8. Zivilsen.) vom 30. Dezember 1882 aus, daß der Wortlaut des § 6 eine Anwendung der GO. auf Eisenbahnunternehmungen ausschließe.

M. E. ist die Ansicht, der Eisenbahnbetrieb in der Hand des Staates sei kein Gewerbebetrieb und aus diesem Grunde der GO. nicht unterworfen, wohlbegründet. Wenn auch nicht zu leugnen ist, daß durch den Betrieb der Eisenbahnen ein enormer Reingewinn erzielt wird und der Reichtum eines Staates nicht selten durch ein weit verzweigtes, geschickt angelegtes Eisenbahnunternehmen repräsentiert wird, so kann doch nicht davon gesprochen werden, daß bei Eisenbahnunternehmungen des Staates der Erwerbszweck der vorwiegende wäre. Vielmehr ist hier in höherem Maße als bei anderen Zweigen der Staatsverwaltung in erster Linie das öffentliche, das Verkehrsinteresse

---

[1]) Kayser-Steiniger a. a. O. 11.
[2]) v. Rohrscheidt a. a. O. S. 30.; [3]) v. Schicker a. a. O. I, S. 4.
[4]) Nelken, die deutschen Handwerker- und Arbeiterschutzgesetze S. 349.
[5]) Joel, das Arbeiterschutzgesetz vom 1. Jan. 1891, S. 12.
[6]) Laband, a. a. O. III, 197.
[7]) Reger, Entsch. VII, 177.
[8]) s. v. S. 18.

bestimmend, was wohl schon daraus hervorgehen dürfte, daß der Staat im Interesse des Verkehrs mitunter auch schlecht oder gar nicht rentierende Linien ausbaut.

Von diesem letzteren Gesichtspunkte aus rechtfertigt sich die Behauptung, daß auf Staatseisenbahnen die Vorschriften der GO. nicht anwendbar seien.

Eine Ausnahme hievon dürfte jedoch bezüglich des Tit. VII zugestehen sein. Die besonderen Zwecke, welche der Tit. VII verfolgt, — Schutz des Arbeiters — sichern ihm, — davon wird später noch die Rede sein — ein Anwendungsgebiet weit über den Kreis der rein gewerblichen Unternehmungen hinaus.

Es muß doch befremdlich erscheinen, daß für einen so ausgedehnten Betriebszweig des Staates, wie es die Eisenbahnunternehmungen sind, die Anwendung des Tit. VII der GO. ausgeschlossen sein soll. Ein Blick auf das zahlreiche auf Staatsbahnhöfen beschäftigte Arbeitspersonal (Wagenschieber, Rangiergehilfen, Lader, Packer, Fensterputzer) mag genügen, um ernstliche Bedenken wachzurufen, wenn man erwägt, daß diese Arbeiter nicht den Schutz des Tit. VII mit all seinen Folgen und Begleiterscheinungen genießen sollen. Dies müßte doch zu Härten führen, die nie und nimmer in der Absicht des Gesetzgebers gelegen haben können.

Allein aus dem Wortlaut des § 6 den Schluß zu ziehen, daß Eisenbahnunternehmungen des Staates nicht unter die Bestimmungen der GO. fallen, kann nicht angängig erscheinen.

§ 6 spricht von dem Gewerbebetrieb der Eisenbahnunternehmungen. Für diejenigen, welche die Staatseisenbahnen nicht als Gewerbebetrieb gelten lassen, liegt also kein zwingender Grund zu der Annahme vor, die Staatseisenbahnen seien durch § 6 GO. ausdrücklich den Bestimmungen der GO. entzogen.

Aber selbst wenn man, von der Frage, ob Gewerbebetrieb bei den Staatsbahnen vorliegt oder nicht, abgesehen, zugibt, daß die Eisenbahnunternehmungen des Staates durch § 6 dem Geltungsbereich der GO. entzogen seien, so ist dieser Satz mit Vorsicht aufzufassen.

Mit Recht nehmen Reger-Stößel[1]) und Schenkel[2]) an, daß die durch § 6 bestimmte Exemtion der Eisenbahnunternehmungen nur den Sinn habe, daß an Stelle des in den früheren Gewerbegesetzgebungen der Einzelstaaten vorgeschriebenen Konzessionszwanges für die Eisenbahnunternehmungen nicht das Prinzip der Gewerbefreiheit treten, sondern dem Staat das Recht der Konzessionierung und Einflußnahme auf die Tarife erhalten bleiben solle, daß dagegen die Eisenbahnunternehmungen nicht nach allen sonstigen Richtungen — Reger-Stößel nennt hier ausdrücklich einige Bestimmungen des Tit. VII — von den Bestimmungen der GO. unberührt sein sollen.

---

[1]) Reger-Stößel a. a. O. 13.
[2]) Schenkel a. a. O. I, 45.

Zu weit geht wiederum die von Laband[1]) vertretene Ansicht, als rechtfertige sich auch die Anwendbarkeit der §§ 16 ff. und 24 auf Staatseisenbahnen.

§ 16 behandelt die sog. lästigen Gewerbebetriebe. Wenn auch der Text des § 16 den Ausdruck „Anlagen" gebraucht, so ist in der Praxis regelmäßig angenommen worden, daß der § 16 nur gewerbliche Anlagen im Auge habe. Es ist deshalb für denjenigen, welcher die Staatseisenbahnen nicht als Gewerbebetriebe betrachtet, ohne weiteres klar, daß von einer Anwendbarkeit des § 16 hier keine Rede sein kann.

In dem im § 16 Abs. 2 niedergelegten Verzeichnis der lästigen Anlagen ist von Eisenbahnunternehmungen nicht die Rede, sodaß auch aus diesem Grunde ihre Unterstellung unter die GO. nicht veranlaßt ist.

Aber selbst, angenommen, es könnten die Eisenbahnunternehmungen unter dem Begriff „lästige Anlagen" untergebracht werden, so spricht im vorliegenden Fall ein anderer Grund gegen die Anwendbarkeit der §§ 16 ff.:

Die Staatseisenbahnen haben, — und dieser Zweck ist nicht zu unterschätzen — neben dem allgemeinen Verkehr in erster Linie im Kriegsfall der Landesverteidigung zu dienen. Diese hohe Bedeutung der Staatseisenbahnen, die eine reichsverfassungsmäßige Regelung des Eisenbahnwesens veranlaßt hat (Art. 41—47 Reichsverf.), läßt, soferne es sich um Anlegung oder Betrieb neuer Linien handelt, alle anderen Interessen als unwichtig erscheinen und in den Hintergrund treten.

Der § 24 GO. könnte nach seinem Wortlaut dazu veranlassen, auch für Staatseisenbahnen, die zur Anlegung von Dampfkesseln vorgeschriebene Genehmigung anzuerkennen, da es nach § 24 als gleichgiltig erachtet wird, ob die zu errichtenden Dampfkessel zum Maschinenbetrieb bestimmt sind oder nicht. Diese Fassung des Gesetzes hat auch in der Literatur zu einer sehr weiten Auslegung Veranlassung gegeben, die von Schenkel[2]), v. Schicker[3]), Kayser-Steiniger[4]), vertreten und damit begründet wird, daß es mit Rücksicht auf die gleiche Gefahr keinen Unterschied mache, ob der Dampfkessel gewerblichen oder nicht gewerblichen Zwecken diene.

Daß v. Schicker diese Ansicht vertritt, erscheint wohl selbstverständlich, wenn man bedenkt, daß er ohnehin auf das objektive Moment der gleichmäßigen Gefährlichkeit und Belästigung ein entscheidendes Gewicht legt.

Indessen dürfte mit Reger-Stößel, nachdem die zweite Alternative des Gesetzestextes: „oder nicht" zu einer über das materielle Geltungsgebiet der GO. hinausgreifenden Auslegung keineswegs unbedingt zwingt, und nachdem die Strafbestimmung des § 147 Ziff. 2 — vergl. auch Ueberschrift zu Titel II GO. — auf gewerbliche Anlagen be-

[1]) Laband a. a. O. III, 197.
[2]) Schenkel a. a. O. I, S. 148.
[3]) v. Schicker a. a. O. I, S. 80a.
[4]) Kayser-Steiniger a. a. O., S. 51.

schränkt ist, auch hier, wie bezüglich des § 16 daran festzuhalten sein, daß Anlagen von Dampfkesseln für nichtgewerbliche Zwecke ausschließlich nach Landesrecht zu beurteilen sind.

Die Frage ist indes praktisch nicht von Bedeutung, nachdem die Kessel der unter die Betriebsordnung für Haupteisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892 und unter die Bahnordnung für Nebeneisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892 — an die Stelle dieser Bestimmungen ist die Eisenbahnbau- und Betriebsordnung vom 4. November 1904 (RGBl. S. 387) getreten — fallenden Eisenbahnen nicht dem § 24 GO. unterstellt sind.

In Bayern bedürfen dem § 52 einer Verordnung vom 28. Juni 1892 zufolge die für den Dienst des Kgl. Hofes, der Landesverteidigung, der Staatsbergwerke und Salinen, der Staatseisenbahnen und Dampfschiffe bestimmten Dampfkessel einer polizeilichen Genehmigung nicht, doch werden die technischen Vorschriften der genannten Verordnung auf die Anlegung und den Betrieb der Kessel angewendet.

Zum ordnungsmäßigen Betrieb der Eisenbahnunternehmungen gehört nicht nur die Beförderung von Personen und Gütern u. s. w., sondern auch die Herstellung und Instandhaltung des Betriebsmaterials im weitesten Umfange. Es werden also als zu einem Eisenbahnunternehmen erforderlich auch die bauliche Unterhaltung von Bahnanlagen und die in diesen Grenzen notwendig werdenden Neubauten zu rechnen sein.

So sind denn auch im Eisenbahnbetriebe außer dem eigentlichen Transportunternehmen eine Reihe von Anlagen entstanden wie Maschinenbau-, Wagenbau- und Reparaturanstalten, Gas-, Elektrizitätswerke, Schwellenimprägnierungsanstalten, Fahrkartendruckereien u. a.

Hat sich schon bezüglich der Stellung der Staatseisenbahnen als Transportunternehmungen ein lebhafter Streit entwickelt, so sind die Meinungen über die Frage, in welchem Verhältnis diese Nebenbetriebe zur GO. stehen, nicht minder geteilt.

Vorauszuschicken ist, daß jedenfalls nach den Bestimmungen der GO. diejenigen Bahnbauten zu beurteilen sind, welche von Bauunternehmern auf Grund Vertrags mit den Eisenbahnverwaltungen ausgeführt werden (vergl. Entsch. d. RG. v. 26. September 1882[1]).

Die herrschende Lehre[2]) erkennt aber auch dann die Anwendbarkeit des Tit. VII GO. an, wenn der Staat Neubauten, — soweit sie nicht zur Aufrechterhaltung des Betriebs erforderlich sind — z. B. den Bau neuer Linien, in eigener Regie übernimmt.

Hinsichtlich der Nebenbetriebe handelt es sich um die Frage, ob dieselben als selbständige Unternehmungen oder als Bestandteile der Eisenbahnunternehmungen zu gelten haben.

Die Praxis vertritt heute allgemein den Standpunkt, daß diese

---

[1]) Reger, Entsch. IV, 1.

[2]) v. Landmann-Rohmer I, 97; Nelken a. a. O. 77, 1.

Nebenbetriebe als Bestandteile der Eisenbahnunternehmungen aufzufassen sind, so das Reichsgericht, I. Civilsenat, in einem Urteil vom 30. Dezember 1882:[1])

„Wenn die Eisenbahnverwaltung eine Maschinenwerkstatt lediglich für die Förderung ihres Eisenbahnunternehmens eingerichtet hat und betreibt, so läßt sich kaum sagen, daß sie in der Maschinenwerkstatt ein von ihrem Eisenbahnunternehmen getrenntes, besonderes Gewerbe betreibt."

Hieraus ergeben sich notwendig folgende Konsequenzen:

Erkennt man die Staatseisenbahnen, weil sie nicht einen Erwerbszweck verfolgen, sondern lediglich in erster Linie dem Verkehrsinteresse des Staates dienen, nicht als Gewerbebetriebe an und folgt man dem oben angeführten Grundsatz des Reichsgerichts, daß Haupt- und Nebenbetriebe der Staatseisenbahnen einem und demselben Unternehmen angehören, so kommt man zu dem Ergebnis, daß die Bestimmungen der GO. auf die Nebenbetriebe der Staatseisenbahnen ebenso wenig Anwendung finden, wie auf denjenigen Teil derselben, den man gemeinhin als Transportunternehmen bezeichnet.

Zu dem gleichen Ergebnis wird man gelangen, wenn man die Anwendung der Bestimmungen der GO. auf Staatseisenbahnen mit Rücksicht auf § 6 der GO. ablehnt und noch den in der obengenannten Entscheidung des Reichsgerichts enthaltenen Satz berücksichtigt.[1])

„Die Wortfassung des § 6 schließt aber die Anwendung der GO. von dem Gewerbebetrieb der Eisenbahnunternehmungen aus, ohne zwischen Haupt- und Hilfsgewerbe zu unterscheiden."

Den soeben dargelegten Standpunkt teilt auch die Praxis der neuesten Zeit. Eine Verfügung des preußischen Min. f. Handel und Gewerbe vom 18. Februar 1905[2]) führt aus:

„Nachdem in den Urteilen des Oberlandesgerichtes Frankfurt a. M. vom 4. Juli 1902 (Reger 23 S. 193), des Kammergerichts vom 18. Oktober 1904 und des Oberlandesgerichts Marienwerder vom 19. November 1904 die Rechtsauffassung zum Ausdruck gelangt ist, daß Reparaturwerkstätten, die lediglich dem Zweck und der Förderung des Eisenbahnwesens dienen, als dessen wesentliche Bestandteile anzusehen und deshalb gemäß § 6 GO. den gesamten Vorschriften der GO. nicht unterworfen seien, erscheint es geboten, daß bei dem gegenwärtigen Stande der Gesetzgebung auch die Gewerbeaufsichtsbeamten und Polizeibehörden nicht mehr versuchen, die Bestimmungen des Tit. VII GO. in solchen Reparaturwerkstätten zwangsweise zur Durchführung zu bringen, und daß die Gewerbeaufsichtsbeamten in ihnen keine Zuständigkeit mehr in Anspruch nehmen."

Trotzdem wird in der Literatur der Standpunkt vertreten, daß die Bestimmungen der GO., namentlich Tit. VII, sowie die §§ 16

[1]) Reger, Entsch. IV, 5.
[2]) Reger, Entsch. 25, 395.

und 24 auf die Hilfsbetriebe der Staatseisenbahnen Anwendung finden sollen und die Reichseisenbahnverwaltung und die Staatseisenbahnverwaltungen[1]) haben die Anwendung des Tit. VII GO. auf die in ihren Hilfsbetrieben, wie Reparaturwerkstätten u. s. w. beschäftigten Arbeiter sämtlich zugestanden (vergl. die oben angeführte Min.-Verf. vom 18. Februar 1905 2. Absatz).

Dieser Standpunkt der Literatur und der Praxis muß nach zwei Richtungen bemerkenswert erscheinen:

Daß die Vorschriften des Tit. VII auf die Arbeiter, welche in Eisenbahnwerkstätten beschäftigt sind, Anwendung finden, erklärt sich aus demselben Grunde, aus welchem Titel VII für andere nicht im fiskalischen Interesse unterhaltene Staatsbetriebe Geltung hat. Wie unten, bei Erörterung des Tit. VII noch weiter auszuführen sein wird, erheischt der Tit. VII als Arbeiterschutzgesetz eine ausgedehntere Anwendung als die übrigen Bestimmungen der GO. Demgegenüber muß es indessen auffallend erscheinen, daß der Tit. VII auf die Eisenbahnunternehmungen, soweit sie lediglich als Verkehrsunternehmungen in Betracht kommen, keine Anwendung findet, während doch ein Unterschied zwischen Haupt- und Hilfsgewerbe nicht bestehen soll. Die Lösung dieses offenbaren Widerspruches wäre darin zu suchen, daß der Staat nicht verkennt, daß die im Verkehrsunternehmen beschäftigten Arbeiter an sich nicht schlechter gestellt sein sollen als die, welche in den Eisenbahnwerkstätten arbeiten; indessen verträgt die im Interesse der Gesamtheit gelegene Aufrechterhaltung des Verkehrs nicht die Durchführung von Bestimmungen, wie sie Tit. VII zum Teil vorschreibt. Aus diesem Grunde dürfte man wohl kaum dem Wunsche Reger-Stößels[2]) und Schenkels[3]), die Bestimmungen der GO. auf alle Arbeiter in Eisenbahnunternehmungen auszudehnen, gerecht werden können.

Von praktischer Bedeutung ist die Frage nach der Anwendbarkeit der GO. auf Hilfsbetriebe der Staatseisenbahnen noch mit Rücksicht auf §§ 16 ff. und 24.

Teilt man den Standpunkt Reger-Stößels[4]) und Schenkels[5]), daß § 6 nur den Zweck habe, den landesrechtlichen Bestimmungen hinsichtlich der Zulassung zum Eisenbahnbetrieb und der Untersagung des Betriebes Raum zu geben, nicht aber die Anwendbarkeit der GO. nach jeder Richtung auf die Eisenbahnbetriebe auszuschließen, so könnte man, soferne man von der Frage, ob gewerbsmäßiger Betrieb vorliegt oder nicht, absieht, dazu kommen, die Anwendbarkeit der §§ 16 ff. und 24 auf die Hilfsbetriebe der Staatseisenbahnen anzuerkennen.

Es handelt sich hier um folgende im § 16 Abs. II auch ausdrücklich aufgeführte Anlagen:

---

[1]) vergl. Preuß. Min.-Erl. vom 25. Mai 1892, MBl. S. 230.
[2]) Reger-Stößel a. a. O. 13, [3]) Schenkel a. a. O. I, 160, [4]) Reger-Stößel a. a. O. 13, [5]) Schenkel a. a. O. I, 45.

1. Gasbereitungs- und Gasbewahrungsanstalten,
2. Fabriken, in welchen Dampfkessel oder andere Blechgefäße durch Vernieten aus Blech hergestellt werden,
3. Fabriken, in welchen Röhren aus Blech durch Vernieten hergestellt werden,
4. Anlagen zum Imprägnieren von Holz mit erhitzten Teerölen.

Soferne die genannten Arten von Betrieben zur Förderung eines Eisenbahnunternehmens unterhalten werden, werden sie mit demselben als so eng verknüpft gelten können, daß sie als Bestandteile desselben im Sinne der mehrgenannten Entscheidung vom 30. Dezbr. 1882 zu erachten sind.

Es ist nun wohl zuzugestehen, daß derartige von Staatseisenbahnverwaltungen errichtete und betriebene Anlagen sich von Unternehmungen Privater nur hinsichtlich des Subjektes des Betriebes unterscheiden. Die Belästigungen und Gefahren, welche sie für ihre nächste Umgebung und für die Allgemeinheit mit sich bringen, sind nicht minder groß als diejenigen, welche von gleichen Anlagen Privater ausgehen.

Auch sind die in Betracht kommenden Anlagen, wie bereits erwähnt, in dem Verzeichnis des § 16 Abs. II ausdrücklich genannt.

Aus diesen Erwägungen kommen Laband[1]) und insbesondere v. Schicker dazu, das Subjekt des fraglichen Unternehmens gar nicht weiter zu berücksichtigen und so die Nebenbetriebe der Staatseisenbahnen, soweit die obenangeführten Arten in Betracht kommen, als genehmigungspflichtige Anlagen im Sinne des § 16 zu behandeln.

Wie v. Schicker[2]) den Zweck und Inhalt des § 16 auffaßt, zeigt folgende Bemerkung:

„Abgesehen davon, daß das praktische Bedürfnis des Schutzes des Publikums gegen Gefahren und Belästigungen bei den nicht fiskalischen Zwecken dienenden Anlagen dieser Art ebenso obwaltet und die Genehmigung der Anlage in dem Verfahren der §§ 16 ff. auch dem Unternehmer Sicherung gewährt, kommt in Betracht, daß das Verfahren und die Genehmigung für die Anlage als solche objektiv ohne Rücksicht auf die dem Wechsel unterworfene Person des Unternehmers gilt, und daher letztere auch für das Erfordernis der Genehmigung nicht maßgebend sein kann."

Die Praxis scheint die soeben dargelegte Anschauung zu billigen. So wurde bezüglich der Errichtung einer Ölgasfabrik durch die bayer. Staatseisenbahnverwaltung nach den Bestimmungen der GO. Instruktion und Verhandlung gepflogen.[3])

Indessen ist die Praxis hinsichtlich der Anwendbarkeit der §§ 16 ff. durchaus nicht so sicher und konsequent, daß man nach ihr die Frage in befriedigender Weise lösen könnte.

[1]) Laband, a. a. O. III, 197.
[2]) v. Schicker I, 48.
[3]) zitiert bei v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 145.

Meines Erachtens darf — und dabei teile ich im Prinzip die Ansicht v. Landmanns, — bei der Entscheidung der Frage nach der Anwendbarkeit von Bestimmungen der GO. der Begriff des Gewerbes, dessen Verhältnisse doch in erster Linie die GO. hat regeln wollen, nicht zu wenig berücksichtigt werden. Der § 16 spricht zwar nur von Anlagen, ohne ausdrücklich gewerbliche Anlagen zu nennen. Allein es genügt die Stellung der § 16 im Tit. II der GO., welcher vom stehenden Gewerbebetrieb handelt, um darzutun, daß es dem Gesetzgeber um die Regelung der Verhältnisse gewerblicher Unternehmungen zu tun war. Da nun zum Begriff des Gewerbes als wesentliches Erfordernis die Gewinnabsicht auf Seite des Unternehmers vorausgesetzt wird, kann es nicht schwer fallen, die Anwendung der §§ 16 ff. auf Unternehmungen, die lediglich objektiv gewerblichen Charakter haben, abzulehnen.

Aus der erweiterten Anwendbarkeit des Tit. VII darf aus später darzulegenden Gründen nicht die Möglichkeit gefolgert werden, daß auch § 16 auf objektiv gewerbliche Unternehmungen sich erstrecke.

Es ist ja auch damit, daß die Anwendbarkeit der §§ 16 ff. in Abrede gestellt wird, noch lange nicht behauptet, daß die fraglichen Betriebe, hier die Nebenbetriebe der Staatseisenbahnen, dadurch von dem Einfluß des Gewerbepolizeirechtes befreit wären; die allgemeinen polizeilichen Vorschriften dürften voll und ganz ausreichen, um der Allgemeinheit den ihr in den §§ 16 ff. zugedachten Schutz gegen Belästigungen und Gefahren auch in vollem Umfange zu teil werden zu lassen.

Wenn die Eisenbahnverwaltungen der Bundesstaaten die Anwendbarkeit der §§ 16 ff. auf ihre Eisenbahnwerkstätten zugestehen, so darf dies nicht etwa zu der Annahme verleiten, als hätten die Eisenbahnverwaltungen der Bundesstaaten die Vorschriften der §§ 16 ff. als zwingend anerkannt; der Grund mag darin zu suchen sein, daß in dem gerade beim Eisenbahnwesen mehr als anderswo gerechtfertigten Streben nach Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit die Anwendung der einheitlichen reichsgesetzlichen Vorschrift sich von selbst empfohlen hat.

Mehr Berechtigung zweifellos hat die Anwendung des § 24 auf Eisenbahnwerkstätten, zumal sich hier die herrschende Anschauung wie die Praxis auf den Wortlaut des Gesetzes zu stützen vermag.

§ 5.

Bahnhofrestaurationen, Speisewagenbetrieb, Wasch- und Badegelegenheiten, Bahnhofautomaten, Bahnhofbuchhandel.

Mit zunehmender Entwicklung des modernen Verkehrs erschien es unerläßlich, dem Bedürfnis der Reisenden nach größerer Bequemlichkeit entgegenzukommen. Dieses Bedürfnis hat sich namentlich da

fühlbar gemacht, wo der Bahnhof abseits von einer Stadt oder Ortschaft gelegen oder wegen des lebhaften Verkehrs und kurzen Aufenthalts eine Entfernung des Reisepublikums von der Station nicht möglich ist.

Es sind deshalb auf allen einigermaßen bedeutenden Bahnhöfen von Seite der Eisenbahnverwaltungen Einrichtungen getroffen worden, die dem Bedürfnis des reisenden Publikums nach Erquickung, Reinlichkeit und sonstiger Bequemlichkeit zu dienen haben. Hierher gehören Bahnhofwirtschaften, Wasch- und Badeanstalten, Bahnhofautomaten, Bahnhofbuchhandel, auch der Speisewagenbetrieb wird hierher zu rechnen sein.

Wenn es auch in erster Linie auf Befriedigung der Bedürfnisse des reisenden Publikums abgesehen ist, so kann und soll natürlich nicht vermieden werden, daß auch das nichtreisende Publikum sich diese Einrichtungen zu nutze macht.

Die Frage, inwieweit derartige Einrichtungen, soweit sie mit dem Staatseisenbahnbetrieb in Verbindung gebracht werden, den Vorschriften der GO. unterliegen, läßt eine mehrfache Lösung zu und die verschiedenartige Stellung, welche ihnen die einzelnen Bundesstaaten zugewiesen haben, läßt erkennen, daß die Praxis keineswegs einig geht.

Die württembergische[1]) und bis vor nicht allzulanger Zeit auch die preußische[2]) Praxis schreibt für den Betrieb der Bahnhofwirtschaften die Konzessionspflicht nach § 33 GO. vor, während in Bayern im Hinblick auf § 6 der Wirtschaftsbetrieb sowohl in den Bahnhöfen, wie in den Eisenbahnzügen (Speisewagenbetrieb) von der Konzessionspflicht des § 33 ausgenommen ist mit der Begründung, der Betrieb der Bahnhofrestaurationen bilde einen nicht ablösbaren Teil des Eisenbahnbetriebs und hiebei betreibe die Eisenbahnverwaltung, die trotz der regelmäßig bestehenden Pachtverhältnisse als Unternehmerin angesehen werde, kein Gewerbe; denn ihr sei es nur um die mit dem Bahnbetriebe eng verbundene Befriedigung der Bedürfnisse des Reisepublikums zu tun; daran ändere auch der Umstand nichts, daß auch anderweites Publikum diese Bahnhofwirtschaften besuche; vergl. die aut. bayer. ME. vom 2. Mai 1897 Nr. 8619, die sich übrigens nur auf den Staatsbetrieb bezieht.

In Preußen hat die Praxis der neuesten Zeit den früher vertretenen Standpunkt verlassen und macht mit Rücksicht auf § 6 in einer Verfügung des Min. d. J. vom 27. Februar 1905[3]) folgendes Zugeständnis:

„Bahnwirtschaften, welche innerhalb der Bahnsteigsperre liegen, oder bei denen ein Verkehr des nichtreisenden Publikums durch andere

[1]) v. Landmann-Rohmer 4. Aufl. I, 254.
[2]) preuß. Eis.-V.-Bl. 1896, S. 242.
[3]) Reger, Entsch. III. Ergänzungsband, S. 595.

besondere Einrichtungen ausgeschlossen ist, sind als Teile der Eisenbahnunternehmung anzusehen, unterliegen daher gemäß § 6 GO. nicht den Bestimmungen der GO., bedürfen insbesondere keiner Konzession nach § 33. Diese Bahnwirtschaften werden von den Eisenbahnbehörden vergeben, welche angewiesen sind, vorher die Ortspolizeibehörde über die Persönlichkeit des Bewerbers zu hören. Die übrigen Bahnwirtschaften sind nach § 33 zu behandeln, jedoch sollen die Wünsche der Eisenbahndirektionen nach Möglichkeit berücksichtigt werden."

Die soeben erwähnte preußische Praxis wird zweifellos den tatsächlichen Verhältnissen am ehesten gerecht; aber abgesehen von den Fällen, in welchen die Bahnwirtschaften innerhalb der Bahnsteigsperre sich befinden, wird folgendes im Auge zu behalten sein: Es geht entschieden zu weit, den Betrieb von Bahnwirtschaften ꝛc. ꝛc. zu dem vom Staate ausgeübten Verkehrsgewerbe, richtiger Verkehrsunternehmen, zu rechnen. Der Staat hat dem Verkehr des Publikums zu dienen und jeglicher Nebenbetrieb, der in diesem Rahmen die Förderung und Aufrechterhaltung des Verkehrsunternehmens bezweckt, kann als Bestandteil desselben gelten.

Diese Voraussetzung trifft indessen bei den genannten Betrieben nicht zu. Es ist ja nur den modernen Anschauungen entsprechend, daß der Staat den Wünschen und Bedürfnissen des reisenden Publikums entgegenkommt, indem er bei Errichtung von Bahnhöfen die Gewährung obiger Bequemlichkeiten vorsieht. Zum Verkehrsunternehmen gehört aber diese Tätigkeit des Staates nicht.

Dagegen spricht auch noch ein anderer Umstand:

Die Eisenbahnverwaltungen stellen in ihren Bahnhöfen in der Regel die Räume zu Restaurationen zur Verfügung, verpachten dagegen den Restaurationsbetrieb an einen Restaurateur. Der Pächter ist jedoch in diesem Falle nicht wie Ruckdeschel[1]) m. E. zu Unrecht annimmt, gewerblicher Stellvertreter nach § 45. Eine gewerbliche Stellvertretung kann doch nicht vorliegen, nachdem, wie Ruckdeschel vorher ausdrücklich sagt, der Vertretene, hier der Staat, nicht Gewerbetreibender ist.

Der Pächter einer Bahnhofrestauration wird vielmehr, von der in der preußischen Praxis (s. o.) gemachten Ausnahme abgesehen, als selbständiger Unternehmer anzusehen sein, der das Gewerbe im eigenen Namen und auf eigene Rechnung ausübt. Als solcher bedarf er der Konzessionserteilung nach § 33 GO.

Ist jedoch der Wirtschaftsbetrieb nicht an eine Privatperson verpachtet und steht man auf dem Standpunkt, daß Bahnhofwirtschaften und ähnliche Betriebe nicht zu dem Eisenbahnunternehmen des Staates zu rechnen sind, so fragt es sich, ob der Staat überhaupt ein Gewerbe betreibt, nachdem die Absicht des Unternehmens doch in erster Linie dahin geht, dem Bedürfnis der Reisenden entgegenzukommen; jeden-

[1]) Ruckdeschel, a. a. O., S. 22.

falls ist, da auch anderweites Publikum die Annehmlichkeiten dieser Einrichtungen sich zu nutze macht, die Grenze sehr schwer zu ziehen. Nimmt man aber das Vorliegen eines Gewerbebetriebes als gegeben an, so wird man denjenigen, der den Betrieb ausübt, als gewerblichen Stellvertreter nach § 45 zu behandeln haben.

Nach den gleichen Grundsätzen wie die Bahnhofwirtschaften, werden, wie bereits angedeutet, die Bahnhofwasch- und Badegelegenheiten zu beurteilen sein.

Die Bahnhofautomaten und der Bahnhofbuch- und Zeitungshandel teilen im allgemeinen das Schicksal der Bahnhofwirtschaften. Teils werden sie in der Praxis als Annexe der Eisenbahnunternehmungen betrachtet und unterliegen dem Landesrecht, (so in Bayern[1]), teils werden sie als selbständige Gewerbebetriebe, so z. B. der Buch- und Zeitungshandel in Württemberg (ME. v. 7. Mai 1895, ABl. d. M. d. J. S. 185 zit. bei v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 388) angesehen und der GO. unterworfen.

Zweckmäßig und auch wohl dem Geiste der GO. entsprechend ist die neuerdings in Preußen getroffene Anordnung, daß der Verkauf von Zeitungen und anderen Druckschriften auf Bahnhöfen, insoweit er innerhalb der Bahnsteigsperre stattfindet, also im wesentlichen nur den Bedürfnissen des reisenden Publikums dient, als ein Teil des Eisenbahnbetriebs zu betrachten und deshalb den Vorschriften über Sonntagsruhe im Handelsgewerbe nicht zu unterstellen sei (Min.-Verf. v. 25. Februar 1905[2]).

Die Automaten auf Bahnhöfen, in welchen Postkarten, Streichhölzer, Zigarren ꝛc. ꝛc. verkauft werden, dürften ebenso zu behandeln sein. Indes ist die Rechtsprechung[3]) in den letzten Jahren weitergegangen und hat die Verkaufsautomaten auf Bahnhöfen überhaupt dem Eisenbahnbetrieb zugerechnet. Doch dürfte sowohl bei den Bahnhofautomaten wie beim Bahnhofbuchhandel, mit Rücksicht darauf, daß der Automatenbetrieb in der Regel Aktiengesellschaften für automatischen Verkauf, der Bahnhofbuchhandel Kolporteuren übertragen ist, wenigstens insoferne ein Gewerbebetrieb als vorliegend anzuerkennen sein, als nicht der Betrieb sich nur innerhalb der Bahnsteigsperre bewegt.

§ 6.

Chemische Laboratorien, Anlagen für Bedürfnisse des Heeres und der Marine, Trinkwasseranlagen.

Wenn die Anwendbarkeit der §§ 16 ff. auf lästige Gewerbebetriebe erwogen wird, so darf nicht versäumt werden, zu prüfen,

[1]) Erl. der Generaldir. der Kgl. bayer. Staatseisenbahnen, Reger 21, 380.
[2]) Reger, Entsch. III, Erg.-Bd. S. 505.
[3]) Urt. des Kammergerichts v. 26. März 1903, Reger, 24, 8.

inwiefern staatliche chemische Laboratorien den Bestimmungen der GO. unterliegen.

Daß derartige Anstalten auch in der Hand des Staates geeignet sind, die Nachbarschaft und das Publikum überhaupt durch gesundheitsschädliche Ausdünstungen zu belästigen und zu gefährden — man denke nur an die Explosionsgefahren — bedarf wohl nicht weiterer Ausführungen. Es ist deshalb wohl kaum der Standpunkt Ruckdeschels[1], zu teilen, der eine Belästigung und Gefährdung des Publikums durch derartige Betriebe für ausgeschlossen hält und von diesem Gesichtspunkte aus zu dem Ergebnis kommt, die Anwendbarkeit der GO. auf Staatslaboratorien in Abrede zu stellen.

Daß staatliche Laboratorien in Erwerbsabsicht betrieben werden, wird wohl kaum vorkommen. Aus denselben Erwägungen wie oben bei den entsprechenden Eisenbahnhilfsbetrieben, nämlich, daß mangels Erwerbsabsicht kein Gewerbebetrieb vorliegt, komme ich mit v. Landmann-Rohmer[2] dazu, die Anwendbarkeit der §§ 16 ff. auf chemische Laboratorien des Staates zu verneinen.

Wenn auch zuzugeben ist, daß, wie bereits oben erwähnt, die von chemischen Laboratorien des Staates ausgehenden Belästigungen für die Gesamtheit sich ebenso fühlbar machen wie die der privaten Laboratorien, so kann ich mich doch nicht dazu verstehen, die Anwendbarkeit der §§ 16 ff. auf Staatsbetriebe anzuerkennen. Es ist hier ebenfalls darauf hinzuweisen, daß die landesrechtlichen Vorschriften einen ausreichenden Schutz gegen Belästigungen gewährleisten und daß es zu großer Verwirrung Anlaß geben würde, wollte man ohne Rücksicht auf den Zweck des Unternehmens die GO., die doch in erster Linie die Verhältnisse der Gewerbetreibenden zu regeln berufen ist, als anwendbar erklären.

Diese Ansicht dürfte hinsichtlich der chemischen Staatslaboratorien auch die Praxis auf ihrer Seite haben. Insbesondere ist die Stellung chemischer Laboratorien, welche lediglich Unterrichtszwecken dienen, präzisiert in einer Entschl. des bayer. Min. d. J. vom 13. April 1876 Nr. 4470, welche ausspricht, daß das chemische Laboratorium einer Universität als eine nur den Zwecken des Unterrichts dienende Anstalt nicht unter die Bestimmungen der GO. gestellt werden könne und eine etwaige für die öffentliche Gesundheit und Reinlichkeit nachteilige Anlage oder Benützung derselben nach den allgemeinen polizeilichen Vorschriften, insbesondere auch nach Art. 94 des PStGB. vom 26. Dezember 1871 zu beurteilen sei.

Die Anwendbarkeit des § 24 GO. auf die Anlage von Dampfkesseln in Staatslaboratorien anzunehmen, könnte man allenfalls versucht sein, wenn man mit v. Landmann[3] und v. Schicker[4] den

[1] Ruckdeschel a. a. O., S. 27.
[2] v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, S. 35.
[3] v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 201.
[4] v. Schicker a. a. O. I, 80 a f.

Wortlaut des Gesetzes: „Dieselben mögen zum Maschinenbetriebe bestimmt sein oder nicht," so auslegt, als ob alle Dampfkessel nach § 24 GO. zu behandeln seien, auch wenn sie zunächst nicht zum Maschinenbetriebe sondern zu anderen Zwecken und auch wenn sie zunächst nicht zur Verwendung im Gewerbebetriebe bestimmt seien. v. Schicker kommt zu dieser Annahme, indem er dieselben Erwägungen zugrunde legt wie bei der Frage nach der Anwendbarkeit der §§ 16 ff. auf rein objektiv gewerbliche Staatsbetriebe, sowie deswegen, weil der Dampfkessel jederzeit einem anderen als dem ursprünglichen Zweck gewidmet werden kann. Endlich bestimmt v. Schicker zu seiner oben erwähnten Annahme auch noch der Umstand, daß die Vollzugsbestimmungen der einzelnen Staaten zumeist nicht zwischen Dampfkesseln, welche gewerblichen Anlagen dienen, und anderen unterscheiden.

Es ist indessen auch hier, wie oben bei der Frage nach der Anwendbarkeit der §§ 16 ff. mit Reger-Stößel[1]) daran festzuhalten, daß Anlagen für nicht gewerbliche Zwecke ausschließlich nach Landesrecht zu beurteilen sind.

Zu dem gleichen Ergebnis wie bei den Staatslaboratorien wird man auch hinsichtlich derjenigen Betriebe kommen, welche den Bedürfnissen des Heeres und der Marine dienen. Hierher sind zu rechnen: Schießpulverfabriken, Gewehrfabriken, Geschoßfabriken, Schiffswerften.

Anlagen, wie die genannten sind im Verzeichnis des § 16 Abs. II GO. ausdrücklich aufgezählt, nämlich Schießpulverfabriken, Anlagen zur Feuerwerkerei und zur Bereitung von Zündstoffen aller Art, Anlagen zur Erbauung eiserner Schiffe.

Nachdem erhebliche Gefährdungen für das Publikum von diesen Unternehmungen, auch wenn sie vom Staate betrieben werden, zweifellos ausgehen können, — es sei hier nur an die Explosionsgefahren bei Fabriken erinnert, in denen das Schießpulver hergestellt oder verarbeitet wird —, nachdem auch eine Belästigung des Publikums nicht abzuleugnen ist, soferne Schiffswerften in Frage kommen, bei denen das Panzern der Schiffe, das Vernieten der einzelnen Platten, das Zusammenfügen der Eisenteile — meist Arbeiten, die im Freien vorgenommen werden, — einen weithin hörbaren Lärm verursacht, so möchte man im ersten Augenblick an eine Anwendbarkeit der §§ 16 ff. GO. denken.

Indessen läßt der bisher vertretene Grundsatz, daß von einer Anwendbarkeit der GO. — Titel VII ausgenommen — nur dann gesprochen werden könne, wenn nicht nur objektiv ein Gewerbebetrieb vorliege, sondern auch mit Rücksicht auf die Person des Unternehmers ein gewerblicher, auf Erwerb gerichteter Betrieb in Frage stehe, diesen Schluß nicht zu.

Es kann wohl keinem Zweifel unterliegen, daß staatliche Pulver-

[1]) Reger-Stößel a. a. O. S. 58.

fabriken, Geschoßfabriken, Schiffswerften ꝛc. ꝛc. niemals in Erwerbsabsicht betrieben werden. Diese Anlagen sind staatliche Unternehmungen im reinsten Sinne des Wortes, sie dienen lediglich den Zwecken des Heeres und der Marine, somit unmittelbar der Landesverteidigung.

Wenn also fiskalische Zwecke mit derartigen Betrieben nicht verfolgt werden, so kann von dem Standpunkt aus, den ich bisher vertreten habe, von einer Anwendung der GO. nicht die Rede sein.

Wenn andrerseits diese Betriebe den Zwecken der Landesverteidigung, der Wohlfahrt und Sicherheit des ganzen Volkes dienen, so können auf sie nicht Vorschriften eine Geltung beanspruchen, welche auf gewerbliche Unternehmungen Anwendung zu finden pflegen.

Wie bereits erwähnt, ist das Eisenbahnwesen der Bundesstaaten, insoferne die Eisenbahnen Zwecken der Landesverteidigung dienen, in der Reichsverfassung geregelt. Geht schon hieraus die Absicht hervor, einem Unternehmen, von welchem die Wohlfahrt und das Bestehen eines ganzen Volkes abhängen kann, eine Ausnahmestellung zu sichern, so kann es nicht schwer fallen, den Schluß zu ziehen, daß dem Staate überhaupt, sofern es sich um Verfolgung von Interessen der Gesamtheit handelt, eine größere Bewegungsfreiheit nicht nur erwünscht ist, sondern zu Gebote stehen muß.

Wenn es sich also um die Verfolgung derartiger Zwecke handelt, so müssen diejenigen Interessen, welche etwa durch Errichtung der gedachten Anlagen durch den Staat beeinträchtigt oder verletzt werden können, als kleinlich und unbeachtlich in den Hintergrund treten. Selbstverständlich wird der Staat, dessen oberste Aufgabe die Pflege und Erhaltung der allgemeinen Wohlfahrt ist, auch bei Errichtung der fraglichen Anlagen die Interessen der Gesamtheit wie Einzelner in weitgehendstem Maße berücksichtigen und das Publikum vor Gefährdungen und Belästigungen schützen, soweit es in seinen Kräften steht und mit der Bedeutung der zu errichtenden Anlage vereinbar erscheint. Der Staat wird beispielsweise auf die Einhaltung der erforderlichen Entfernung zwischen der in Aussicht genommenen Anlage und den nächsten bewohnten Gebäuden bedacht sein.

Eine weitere Bestimmung, welche noch für das vorliegende Problem in Betracht kommt, ist die Vorschrift des § 51 GO.

Es empfiehlt sich den § 51 gleich an dieser Stelle zu erwähnen, weil er im Gegensatz zu den bisher besprochenen §§ 16 ff., welche im Interesse des Publikums eine besondere Genehmigung vorschreiben, von den Voraussetzungen handelt, unter welchen die fernere Benützung einer gewerblichen Anlage untersagt werden kann.

Mehr als die §§ 16 ff. kommt diese Bestimmung des § 51 zur Anwendung, wenn es sich um die Frage handelt, ob und inwiefern die GO. auf staatliche Trinkwasseranstalten Anwendung zu finden hat.

Ebenso wie oben bei der Erteilung der Genehmigung zu lästigen Gewerbeanlagen ist hier bei Untersagung der ferneren Benutzung von Gewerbebetrieben wegen überwiegender Nachteile und Gefahren für

das Gemeinwohl davon auszugehen, daß der § 51 nur auf gewerbliche Anlagen Anwendung findet, umsomehr, als der Text des Gesetzes hier ausdrücklich von „gewerblichen" Anlagen spricht. Die Gründe, welche gegen die namentlich von v. Schicker vertretene Ansicht, § 51 sei auf objektiv gewerbliche Anlagen des Staates anwendbar, sprechen, sind dieselben, die bereits oben gelegentlich der Frage nach der Anwendbarkeit der §§ 16 ff. auf verschiedene nicht in Erwerbsabsicht betriebene staatliche Anlagen dargelegt wurden. Es mag hier genügen, auf diese Ausführungen zu verweisen, um zu dem Ergebnis zu kommen, daß § 51 GO. auf staatliche Anlagen nur dann Anwendung findet, wenn eine gewerbsmäßige, d. i. auf Erwerb gerichtete Tätigkeit den Zweck des Unternehmens bildet. Eine solche kann aber, wenn es sich um eine Tätigkeit des Staates handelt, nur da angenommen werden, wo unter den Beweggründen für den Betrieb im Vordergrunde das fiskalische Interesse steht, nicht aber da, wo öffentliche Interessen vorwiegend sind. In diesem Sinne führt denn auch die Entscheidung des bayer. VGH. vom 1. Februar 1881[1]) aus:

„Der Betrieb einer Anlage zum Bezuge des nötigen Trinkwassers durch den Staat kann nicht als Gewerbebetrieb aufgefaßt werden, selbst dann nicht, wenn das abgeleitete Wasser zur Deckung der Anlage- und Unterhaltungskosten nur gegen Entgelt abgegeben wird. Ein Antrag auf Beseitigung oder Abänderung einer solchen Anlage ist daher auch nicht nach § 51 der GO., sondern nach den Bestimmungen des Wasser-Ben.Ges. von 1852 zu behandeln."

§ 7.

Krankenhäuser, Theater, Militärkapellen, Staatsfabriken, Staatsbrauereien, Offizierskasinos, Militärkantinen, Monopolbetriebe.

Die §§ 16—28 GO. handeln von den Anlagen, die §§ 29—54 von den Gewerbetreibenden, welche einer besonderen Konzession bedürfen.

§ 30 GO. bestimmt, daß Unternehmer von Privatkranken-, Privatentbindungs-, Privatirrenanstalten einer Konzession der höheren Verwaltungsbehörde bedürfen.

M. E. geht schon aus dem Wortlaut des Gesetzes zur Genüge hervor, daß nur die privaten Unternehmungen dieser Art hierher zu rechnen sind, sodaß schon hieraus allein gefolgert werden kann, daß die Kranken-, Entbindungs- und Irrenanstalten des Staates von dem Konzessionszwang des § 30 befreit sind.

v. Landmann-Rohmer[2]) hebt ausdrücklich hervor, daß „öffentliche Anstalten des Staates nicht konzessionspflichtig seien, und zwar auch

[1]) Reger, Entsch. II S. 4.
[2]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 236.

dann nicht, wenn sie, was allerdings selten vorkommen dürfte, gewerbsmäßig, d. i. mit der Absicht, fortgesetzten Gewinn zu erzielen, betrieben würden." (vergl. auch die hessische ME. v. 7. Okt. 1902)[1]

Wenn man aber von diesen verschwindend wenigen Ausnahmen absieht und nur die Fälle im Auge behält, in welchen der Staat mit seinem Unternehmen Wohlfahrtszwecke verfolgt, so wird auch hier die Anwendung der GO. von vornherein ausgeschlossen sein und daran ändert auch der Umstand nichts, daß der Staat in dem einen oder anderen derartigen Unternehmen von den Pfleglingen Pflegegelder erhebt.

Im § 32 GO. ist bestimmt, daß Schauspielunternehmer zum Betriebe ihres Gewerbes der Erlaubnis bedürfen.

Der Gedanke, der dieser Bestimmung zugrunde liegt, ist im zweiten Absatz des § 32 ausgesprochen:

„Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn der Nachsuchende den Besitz der zu dem Unternehmen nötigen Mittel nicht nachzuweisen vermag, oder wenn die Behörde auf Grund von Tatsachen die Ueberzeugung gewinnt, daß derselbe die zu dem beabsichtigten Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit insbesondere in sittlicher, artistischer und finanzieller Hinsicht nicht besitzt."

Die Absicht des Gesetzes, welche aus den Motiven klar hervorgeht, ist in erster Linie darauf gerichtet, Unternehmer, welchen nicht nachweisbar ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, oder welche mit Rücksicht auf ihren Ruf zu Zweifeln und zu Bedenken Anlaß geben, vom Gewerbe der Schauspielunternehmer auszuschließen, um die schweren Schädigungen, von welchen sowohl das Theaterpersonal wie zahlreiche Gewerbetreibende durch Zusammenbruch von Theaterunternehmungen betroffen werden könnten, hintan zu halten, andrerseits um dem Mißstande entgegenzuarbeiten, daß die Bühne, welche eine Erholungsstätte, eine Stätte der Bildung und Erhebung für weite Kreise der Bevölkerung sein soll, zu einer Pflanzstätte des Lasters und der Unsittlichkeit herabsinken kann. Diese Befürchtungen sind in der Regel da am Platze, wo von Personen zweifelhafter künstlerischer Qualität das Theaterunternehmen als eine Quelle des Erwerbes betrachtet und benützt wird.

An diese schlimmen Auswüchse bei einem staatlichen Unternehmen auch nur zu denken, würde eine nicht gerade hohe Meinung von Staat und Staatsverwaltung verraten.

Aus diesen Gründen dürfte die Anwendbarkeit des § 32 auf staatliche Theater wohl von selbst entfallen.

Diese Ansicht drängt sich umsomehr auf, als „bei Theaterunternehmungen des Staates, der landesherrlichen Hofhaltungen und der Gemeinden primär wohl stets ein höherer Zweck als der Erwerbszweck beabsichtigt sein wird."[2])

[1]) Reger, Entsch. 23, 5.
[2]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 234.

Wenn § 33 b für gewerbsmäßige Musikaufführungen vorgängige Erlaubnis der Ortspolizeibehörde, § 55 für Musikaufführungen außerhalb des Gemeindebezirks des Wohnortes den Besitz eines Wandergewerbescheines vorschreibt, soferne bei den genannten Unternehmungen ein höheres Interesse der Kunst nicht obwaltet, so wäre noch zu erwägen, inwieferne Militärkapellen unter diese Bestimmungen fallen.

Gegen die Anwendung der GO. spricht in erster Linie der Umstand, daß bei Militärkapellen[1]) doch immer ein höheres Interesse der Kunst obwaltet, da, wenn irgendwo, gerade bei Militärkapellen von einer künstlerischen Leistungsfähigkeit gesprochen werden kann, ganz abgesehen davon, daß die Mitglieder einer Militärkapelle als Personen des Soldatenstandes überhaupt nicht als Gewerbetreibende gelten und schon aus diesem Grunde den Bestimmungen der GO. nicht unterstellt werden können.

Es darf an dieser Stelle nicht übersehen werden, auch der staatlichen Fabriken und Brauereien Erwähnung zu tun.

Hierher sind zu rechnen die Porzellanfabriken (in Meißen, in Nymphenburg), die Tapetenfabriken, ferner das Kgl. Hofbräuhaus in München, die Staatsbrauerei Weihenstephan. Diese Anstalten verdanken ihre Entstehung hauptsächlich dem Wunsche des aufgeklärten Despotismus, Musteranstalten zur Hebung der Kunst und des Gewerbes zu schaffen. Sieht man von dem ursprünglichen Zweck der bei Gründung dieser Anstalten maßgebend gewesen ist, ab, so wird man dazu kommen, die Anwendbarkeit der GO. anzuerkennen.

Jedenfalls wird der Wirtschaftsbetrieb des Kgl. Hofbräuhauses in München, der an einen Privatunternehmer verpachtet ist, den Bestimmungen der GO. unterliegen.

Dagegen wird die Anwendbarkeit der GO. auf den Betrieb der Staatsbrauerei in Weihenstephan insoweit nicht anzuerkennen sein, als der Brauereibetrieb ein Annexum der dortigen Akademie für Bierbrauerei bildet.

Die im Besitz des Staates befindlichen Hotels in staatlichen Bädern werden ebenfalls, soweit der Wirtschaftsbetrieb an Privatpersonen verpachtet ist, den einschlägigen Bestimmungen der GO. unterworfen sein.

Auf den Betrieb von Offizierskasinos, militärischen Kantinen, dann auf den Ausschank der von den Militärbehörden aufgestellten Marketenter bei Manövern finden die Bestimmungen des § 15 a GO., der Gewerbetreibende, welche Gast- oder Schankwirtschaft betreiben, verpflichtet, ihren Familiennamen mit mindestens einem ausgeschriebenen Vornamen an der Außenseite oder am Eingange der Wirtschaft anzubringen, ebensowenig Anwendung wie die des § 33, der die Konzessionspflicht für Gast- und Schankwirtschaften aufstellt, soferne dieser Ausschank auf Regie erfolgt und sich auf Militärpersonen beschränkt,

[1]) vergl. v. Schicker a. a. O. I, 154, v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 451, Kayser-Steiniger a. a. O., S. 171 [25].

weil hier die Absicht der Erzielung einer Ersparnis für die Angehörigen einer Körperschaft vorwaltet, eine Gewinnerzielung dagegen nicht erstrebt wird.[1])

In einem Erlaß des württemb. Min. d. Inn. vom 6. Novbr. 1883[2]) ist ausgesprochen, daß für Offizierskasinos die Konzessionspflicht des § 33 GO. nicht bestehe, da die wesentlichen Begriffsmerkmale eines Gewerbebetriebes im Sinne des § 33, namentlich eine auf Erwerb gerichtete Tätigkeit auch bei denjenigen Offizierskasinos, in welchen ausnahmsweise Zivilpersonen Zutritt gewährt wird, nicht zutreffen, nachdem die Getränke durch eine aus Offizieren bestehende Kommission angeschafft und zu dem Selbstkostenpreise an die Zivil- ebenso wie an die Militärpersonen abgegeben werden, sodaß ein Gewinn grundsätzlich nicht erzielt werden soll.

Betreibt hingegen ein Privatmann den Ausschank in einer Kantine oder einem Kasino auf eigene Rechnung, nicht für Rechnung des Truppenteils, so bedarf er der Konzession (vergl. Entsch. des preuß. Ob.Verw.Ger. 1. Senat vom 17. Oktbr. 1883[3]).

Den oben angeführten Standpunkt hinsichtlich der Offizierskasinos, Militärkantinen, Marketendereien vertreten außer v. Landmann noch v. Schicker[4]), Reger-Stößel[5]) und Kayser-Steiniger[6]).

Es erübrigt noch, kurz die Frage zu erörtern, ob solche Betriebe, welche in der Hand des Staates monopolisiert sind, unter die Bestimmungen der GO. fallen.

Die Veranlassung hiezu gibt Zorn, der in seinem Bestreben, staatliche Betriebe genau wie private in weitestem Umfange der GO. zu unterwerfen, dazu kommt, auch auf solche Betriebe die GO. als anwendbar zu erklären, welche vom Staate als Monopole betrieben werden. Zorn[7]) führt in dieser Hinsicht aus:

„Ja selbst dann ist der Begriff des Gewerbes nicht ausgeschlossen, wenn ein Erwerbszweig ganz für den Staat monopolisiert ist, z. B. Pulverfabrikation, Tabakfabrikation. Denn dabei kann es sich nicht um Aufgaben des Staates als solchen handeln wie beim Verkehrswesen; die Ordnung des letzteren vindiziert sich heute der Staat als solcher, da er es für seine Pflicht hält, den Verkehr der Untertanen soviel als möglich zu fördern und zu erleichtern; das Bedürfnis der Untertanen nach Tabak zu befriedigen, dagegen, kann nicht Aufgabe des Staates als solchen sein, wohl aber kann der Staat möglicherweise aus finanziellen Gründen sich veranlaßt sehen, das Tabaksgewerbe ausschließlich in die Hand zu nehmen. Münzwesen, Maß- und Gewichtswesen, Post- und Telegraphenwesen sind nur Staatsverwaltungszweige und entziehen sich jeder privatrechtlichen Betrachtung,

---

[1]) vergl. v. Landmann-Rohmer a. a. O. I. 280.
[2]) Reger, Entsch. IV, 144.
[3]) Reger, Entsch. IV, 257. [4]) v. Schicker, a. a. O. I, 130. [5]) Reger-Stößel a. a. O. S. 2, 82. [6]) Kayser-Steiniger a. a. O. S. 3. [7]) Zorn a. a. O. II, S. 31.

beim Eisenbahnwesen wird die Entwicklung in Kürze ebenfalls dahin führen; auch für das Versicherungs- und Bankwesen ist der Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses als ausschließlicher und damit die Uebernahme in Staatsverwaltung möglich; als Inhaber des Tabakmonopols dagegen würde der Staat immer Gewerbetreibender; ob und was die Untertanen rauchen oder schnupfen, kann nicht Staatsinteresse sein, das Staatsinteresse kann hier höchstens sekundär maßgebend sein."

Zorn scheidet zwar ebenfalls diejenigen Tätigkeiten, die der Staat im öffentlichen Interesse ausübt, wie Münz-, Maß-, Gewichtswesen, Post- und Telegraphenwesen, die sog. Verwaltungsmonopole von vornherein aus, will dagegen die übrigen Monopolbetriebe als Gewerbebetriebe angesehen wissen, wohl in der Erwägung, daß jegliches Unternehmen des Staates, das nicht zur Verwaltungstätigkeit gehört und aus finanziellen Gründen betrieben wird, als Gewerbebetrieb zu erachten sei. Zorn übersieht hiebei, daß bei der Monopolisierung eines Erwerbszweiges für den Staat der Zweck der Besteuerung der vorherrschende ist.

In diesem Sinne führt v. Landmann-Rohmer[1]) aus:

„Ein staatlicher Monopolbetrieb ist nicht als Gewerbe anzusehen, weil bei ihm der Besteuerungszweck der überwiegende oder ausschließliche ist."

Das Wesen des Finanz- oder Steuermonopols zum Unterschied vom Verwaltungsmonopol besteht darin, daß sich der Staat den ausschließlichen Betrieb eines technisch-wirtschaftlichen Unternehmens z. B. die Tabakfabrikation vorbehalten hat, um Preise für die Produkte zu erzielen, welche wesentlich höher sind, als sie bei freier Konkurrenz erzielt werden könnten. Neben dem Ersatz der Produktionskosten und dem üblichen Gewinn erhebt der Staat einen Preiszuschlag, der, weil er durch den staatlich verfügten Ausschluß jeder Konkurrenz gewährleistet wird, als Steuer sich darstellt.[2])

Ein staatlicher Monopolbetrieb kann aber auch schon um deswillen nicht als Gewerbebetrieb im Sinne der GO. gelten, weil ja gerade bei ihm das oberste Prinzip des modernen Gewerberechtes, das Prinzip der Gewerbefreiheit ausgeschlossen ist.

Wenn aber ein Monopolbetrieb kein Gewerbebetrieb sein kann, so können auch die Bestimmungen der GO. auf ihn keine Anwendung finden.

C. Gemeindebetriebe.

§ 8.

Straßenbahnen und deren Nebenbetriebe.

Es wurde bereits oben bei Erörterung der Frage, wie Staat und Gemeinde dazu kommen, in gleicher Weise wie Private wirtschaftlich

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 36.
[2]) vergl. Eheberg a. a. O. S. 66.

und gleichsam als Gewerbetreibende tätig zu werden, hervorgehoben, daß die Gemeinden ebenso wie der Staat entweder Verwaltungs- oder Finanzzwecke mit ihren Unternehmungen verfolgen oder daß sie mit gemeinnützigen Unternehmungen Finanzzwecke zu verbinden suchen, sei es nun, daß bei diesen Unternehmungen direkt ein Ueberschuß oder sei es, daß eine möglichst große Ersparnis an Kosten erzielt werden soll.

Als Gemeindebetriebe kommen also einerseits hauptsächlich solche in Betracht, welche mit der Erfüllung gemeindlicher Aufgaben aufs engste zusammenhängen, wie Beleuchtung, Wasserversorgung, Straßenreinigung u. ähnl., andrerseits handelt es sich um Betriebe, die selten anders als in monopolistischer Weise von größeren Gesellschaften oder der Gemeinde selbst betrieben werden können. Da diese letzteren Betriebe wie z. B. Straßenbahnen in der Regel einen ganz bedeutenden Reingewinn abzuwerfen geeignet sind, ferner in der Hand der Gemeinden ein den Anforderungen des Verkehrs in erhöhtem Maße Rechnung tragender, nicht von dem Prinzip rücksichtsloser Ausbeutung geleiteter Betrieb zu erwarten steht, hat die Uebernahme derartiger Anstalten in die Verwaltung der Gemeinden sich allenthalben bestens bewährt.

Die Straßenbahnen nehmen in den Städten eine gleich wichtige Stelle ein wie die Eisenbahnen im Staat. Es handelt sich bei der gegenwärtigen Erörterung um die Frage, inwieweit sie, von der Gemeinde betrieben, von Bestimmungen der GO. betroffen werden.

§ 6 GO. nimmt den Gewerbebetrieb der Eisenbahnunternehmungen von den Bestimmungen der GO. ausdrücklich aus. Ausgehend von der Erwägung, daß zum „Begriff" Eisenbahnunternehmung der feste Spurweg gehört, gleichgültig, in welcher Weise die feste Spur erzielt wird, daß es ferner unerheblich ist, welches die bewegende Kraft ist, ist die Praxis zu dem Ergebnis gekommen, daß auch Straßenbahnen unter den Begriff Eisenbahnen fallen. Diese Ansicht wird auch in der Literatur außer v. Landmann[1]), Schenkel[2]), v. Seydel[3]), Reger-Stößel[4]) noch von v. Schicker[5]) vertreten.

Daraus ergibt sich dann, daß die Straßenbahnunternehmungen der Gemeinden gemäß § 6 den Bestimmungen der GO. entzogen sind.

Diese Meinung findet auch in Literatur und Praxis Billigung, so bei v. Schicker.[6]):

„Neuerdings ist die Ansicht herrschend geworden, daß alle auf festen Schienen laufenden Bahnen, gleichviel welches die motorische Kraft ist, also sowohl Dampfbahnen und elektrische Bahnen als Pferdebahnen durch § 6 der GO. entzogen sind und daher vorbehaltlich der reichsverfassungsmäßigen Zuständigkeiten des Reichs dem Landesrecht unterstehen."

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 79. [2]) Schenkel a. a. O. I, 45. [3]) v. Seydel III, S. 328[5]. [4]) Reger-Stößel S. 12. [5]) Reger, Entsch. VII, 177, 251. [6]) v. Schicker a. a. O. I, 16.

Demgemäß wird auch die Anwendbarkeit des § 37 GO., welcher bestimmt, daß der Regelung durch die Ortspolizeibehörde die Unterhaltung des öffentlichen Verkehrs durch Wagen aller Art, Gondeln, Sänften und andere Transportmittel unterliege, auf die Straßenbahnunternehmungen verneint.

Nur die Praxis im Königreich Sachsen unterwirft, gestützt auf ein Urteil des sächs. Komp. Ger. H. vom 17. Dezember 1890,[1]) die Straßenbahnen der ortspolizeilichen Regelung nach § 37.

Im Hinblick auf § 6 Abs. I Schlußsatz findet auch § 76 GO., nach welchem die Ortspolizeibehörde befugt ist, für die Benutzung von Wagen und anderen Transportmitteln, welche öffentlich zum Gebrauche aufgestellt sind, Taxen festzusetzen, auf Straßenbahnen keine Anwendung.

Es ist nun allerdings nicht zu übersehen, daß, nachdem die Anwendung der §§ 37 u. 76 auf die Straßenbahnen in Abrede gestellt ist, außer dem Titel VII kaum eine Bestimmung der GO. noch in Frage kommt.

Wenn Ruckdeschel[2]) auf den Gedanken kommt, es könnte auf Straßenbahnen vielleicht der § 27 GO. Anwendung finden und als erläuterndes Beispiel den Fall anführt, daß eine elektrische Straßenbahn durch eine Straße geführt würde, in der ein Krankenhaus oder ähnliches Gebäude steht, so möchte ich die Befürchtung aussprechen, daß dann der Betrieb von Straßenbahnen so gut wie unmöglich gemacht wäre. Die Erfahrung lehrt, daß namentlich im Inneren von Städten eine derartige Rücksichtnahme unmöglich ist. Hier gilt dann das Prinzip, daß das Verkehrsinteresse höher steht als die anderen etwa in Konkurrenz tretenden Interessen. In solchen Fällen wird eben dann die Stadtgemeinde durch geräuschloses Pflaster oder ähnliche Hilfsmittel die Störungen auf ein Mindestmaß zu beschränken bestrebt sein, ganz abgesehen davon, daß man umgekehrt Anstalten, für die das in verkehrsreichen Straßen an sich herrschende Geräusch als Belästigung empfunden wird, eben dem lärmenden Getriebe der belebteren Stadtviertel nach Möglichkeit zu entrücken sucht.

Aehnlich wie bei den Staatseisenbahnen ist auch bei den gemeindlichen Straßenbahnunternehmungen von größerer Bedeutung die Frage, inwieweit diejenigen Betriebe, welche nicht zum eigentlichen Transportunternehmen gehören, wie z. B. Elektrizitätswerke, Reparaturwerkstätten, Straßenbahndepots, den Vorschriften der GO. unterliegen.

Hält man an dem Grundsatz fest, daß die Eisenbahnunternehmungen — dazu gehören, wie bereits festgestellt, auch die Straßenbahnen — mit ihren Nebenbetrieben ein von dem eigentlichen Transportunternehmen gesondertes Gewerbe nicht betreiben — und zu dieser Ueberzeugung kann die oben (S. 23) zitierte Entscheidung des Reichs-

---

[1]) Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung XIII, S. 133.

[2]) Ruckdeschel a. a. O. S. 36.

gerichts[1]) führen, — so wird man auch die Nebenbetriebe als außerhalb des Geltungsbereiches der GO. stehend anerkennen müssen.

Dieser Standpunkt wird auch von denjenigen vertreten werden müssen, welche der Gemeinde als Unternehmerin eines Straßenbahnbetriebes eine Erwerbsabsicht nicht zu unterschieben vermögen. Es mag nicht ganz unglaublich klingen, wenn v. Schuh[2]) in seinem Werke „die Stadt Nürnberg im Jubiläumsjahre 1906" betont, für die Stadt Nürnberg sei bei der Uebernahme der bis zum Jahre 1903 durch eine Aktiengesellschaft betriebenen Nürnberg-Fürther Straßenbahn in erster Linie das Bestreben maßgebend gewesen „Herr im eigenen Hause zu sein", Linien ausbauen zu können, die vielleicht weniger rentierlich, aber im Interesse des Verkehrs unentbehrlich seien. Es darf ferner zu Gunsten der Ansicht, daß bei einer Stadtgemeinde in erster Linie das Verkehrsinteresse für Errichtung, Betrieb und Ausbau einer Straßenbahn maßgebend sei, angeführt werden, daß gerade in der Stadt Nürnberg mit Uebernahme des Straßenbahnbetriebs in städtische Verwaltung der Einheitstarif (10 ₰) eingeführt wurde, eine Tatsache, aus der zur Genüge erhellt, daß beim Betrieb einer Straßenbahn durch eine Stadtgemeinde nicht in vorderster Reihe das Erwerbsprinzip zu stehen braucht, sondern daß vor allem in ausgedehntem Maße dem Verkehrsbedürfnis Rechnung getragen wird.

Dabei soll nicht geleugnet werden, daß gerade in den letzten Jahren die Stadtgemeinden mit ihren Straßenbahnen — es ist dies allerdings vornehmlich den Fortschritten der Technik auf diesem Gebiete zuzuschreiben — glänzende finanzielle Resultate erzielt haben.

Während die Staatseisenbahnen schon wegen ihrer hohen Bedeutung für die Zwecke der Landesverteidigung nicht als Gewerbebetriebe bezeichnet oder behandelt werden können, steht bei den Straßenbahnen mit Rücksicht auf die durch sie ermöglichte Gewinnerzielung nichts im Wege, sie als Gewerbebetriebe zu behandeln und dementsprechend ihre Nebenbetriebe, die nur als Annexe zu gelten haben, den Bestimmungen der GO. zu unterwerfen.

---

§ 9.

Beleuchtungs- und Trinkwasseranlagen, Badeanstalten, Schlachthäuser, Theater, Schankstätten.

Ebenso wie bei den staatlichen Betrieben ähnlicher Art kommt auch bei den städtischen Beleuchtungs- und Trinkwasseranstalten die Frage in betracht, ob die §§ 16 ff., 51 auf sie Anwendung zu finden haben.

---

[1]) Entsch. d. RG. i. C. vom 30. Dez., 1882, Reger IV, 5.
[2]) v. Schuh, Die Stadt Nürnberg im Jubiläumsjahr 1906. S. 475.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die genannten Betriebe geeignet sind, die Nachbarschaft und das Publikum überhaupt zu gefährden und zu belästigen. Die Vertreter derjenigen Richtung, welche darauf das entscheidende Gewicht legt, wie insbesondere v. Schicker, kommen hiernach zu dem Ergebnis, die Anwendbarkeit der GO. auf diese Betriebe zu bejahen.

Wenn ich jedoch an dem bisher durchgeführten Prinzip festhaltend als Kriterium für die zur Erörterung stehende Frage die Person des Unternehmers und die Zweckbestimmung des Unternehmens in den Vordergrund stelle, so muß ich folgendes bemerken:

In Jahrhunderte langer Entwicklung ist das Beleuchtungswesen zu der Gestalt gelangt, in welcher es uns erfreulicherweise in allen namhaften Städten vor Augen tritt. Daß das Beleuchtungswesen im ersten Anfangsstadium — hauptsächlich soweit es sich um Straßenbeleuchtung handelt, — Gegenstand eines gemeinnützigen Unternehmens war, unterliegt wohl keinem Zweifel; daran ändert auch die Tatsache nichts, daß diese Unternehmungen, wie z. B. ursprünglich in Nürnberg das Beleuchtungswesen, sich in den Händen von Privatunternehmern befanden. Es wird nun schon daraus, daß Privatleute sich mit derartigen Betrieben überhaupt befassen, zur Genüge hervorgehen, daß mit ihnen ein ganz namhafter Gewinn zu erzielen war. Denn nur die Aussicht auf Gewinn wird für den privaten Unternehmer bestimmend sein, während von verschwindend wenigen Ausnahmen abgesehen gemeinnützige Zwecke bei Privatunternehmern überhaupt nicht in Frage kommen.

Anders liegt die Sache, wenn eine Gemeinde derartige Anlagen betreibt. Hier wird in erster Linie das Gemeinwohl zu berücksichtigen sein. Und gerade die Rücksicht auf das Gemeinwohl muß die kommunalen Verwaltungen bestimmen, derartig wichtige Betriebe, wie die Versorgung mit Licht und Wasser, nicht der rücksichtslosen Ausbeutung durch Privatunternehmer zu überlassen, sondern in eigne Verwaltung zu übernehmen.

In der Tat ist auch in den meisten Gemeinwesen die Versorgung mit Licht und Wasser ein Zweig städtischer Verwaltung geworden, fast jede bedeutendere Stadtgemeinde besitzt ihr eigenes Wasserwerk, ihr eigenes Gaswerk, in größeren Städten führen sich die gemeindlichen Elektrizitätswerke mehr und mehr ein.

Bei den Beleuchtungsanlagen ist das Bestreben, der Allgemeinheit zu dienen, insofern nicht zu verkennen, als es sich um Beleuchtung öffentlicher Straßen und Plätze handelt.

Bedenkt man jedoch, daß diese Anlagen auch den an sie angeschlossenen Privaten Licht und Kraft liefern, und überblickt man die dadurch erzielten wirtschaftlichen Ergebnisse dieser Unternehmungen, so wird auch noch eine andere Ansicht Platz greifen können.

Die Stadt Berlin[1]) hat im Geschäftsjahr 1896/97 aus ihren

[1]) Vergl. Damaschke, Die Aufgaben der Gemeindepolitik S. 253.

städtischen Gaswerken außer der Verzinsung und Amortisationsquote noch einen Ueberschuß von 4116685 ℳ herausgezogen, Hamburg stellte aus diesen Ueberschüssen für allgemeine Zwecke zur Verfügung 3593416 ℳ, Köln 815765 ℳ, Barmen 417138 ℳ, Altona 193054 ℳ.

Angesichts dieser ungeheuren Ueberschüsse, welche mehr als Worte beweisen, kann es keinem Zweifel unterliegen, daß zur Zeit das finanzielle Interesse bei dem Betrieb von städtischen Gaswerken wesentlich, man darf wohl sagen vorwiegend ist, ohne daß geleugnet werden soll, daß diese günstigen Ergebnisse auch hier vor allem den Fortschritten der letzten Jahre auf dem Gebiete der Technik zuzuschreiben sind.

Wäre es indessen nur um die Verfolgung gemeinnütziger Zwecke zu tun, so hätte es ja die betr. Gemeinde in der Hand, durch Herabsetzung des Gaspreises diese Vorteile dem Publikum zu gute kommen zu lassen, sodaß insbesondere auch die breite Masse der Bevölkerung in der Lage wäre, sich der Benützung des Gases zu Leucht- und Kochzwecken zu erfreuen, anstatt daß durch Erzielung derartiger Ueberschüsse, wie Damaschke[1]) mit Recht betont, das Beleuchtungsmonopol der Gemeinde zur Erhebung einer Art von Lichtsteuer gebraucht wird, die sozialpolitisch nicht gerechtfertigt erscheinen kann und namentlich von dem minderbemittelten Teil der Bevölkerung drückend empfunden wird.

Auf die städtischen Elektrizitätswerke treffen im wesentlichen die hinsichtlich der städtischen Gaswerke angeführten Grundsätze zu.

Eine große Anzahl von Gemeinden besitzt bereits ein eigenes Elektrizitätswerk. Namentlich solche Gemeinden, welche in der glücklichen Lage sind, zum Betrieb des Werkes sich einer ausreichenden Wasserkraft zu bedienen, haben mit diesen Unternehmungen die günstigsten Erfolge erzielt. Wenn sie in der Lage sind, den elektrischen Strom billiger abzugeben als solche Werke, welche zur Stromerzeugung sich der Dampfmaschine oder des Gasmotors bedienen, so bleibt bei ersteren wie bei letzteren immer noch ein ganz erheblicher Reingewinn für die Gemeindekasse zu verzeichnen. Es genügt wohl in dieser Beziehung auf den Abschluß des Elektrizitätswerkes der Stadt Nürnberg hinzuweisen, das nach Abzug von Zinsen und Abschreibungen im Jahr 1900: 126659 ℳ, im Jahr 1905: 505065 ℳ an die Stadthauptkasse abgeliefert hat.[2])

Wenn man bedenkt, daß die Ausnützung der Elektrizität einem modernen Zeitalter angehört, einer Zeit, in welcher man bestrebt ist, jederzeit sozusagen das Angenehme mit dem Nützlichen zu verbinden, so wird man nicht fehlgehen, wenn man annimmt, daß bei den städtischen Elektrizitätswerken ebenso wie bei den städtischen Gaswerken der Finanzzweck ein wesentlicher, wenn nicht der vorherrschende geworden ist.

---

[1]) Damaschke, a. a. O. S. 253.
[2]) Schuh a. a. O., S. 510.

Aus dieser Erwägung ergibt sich dann die Folgerung, daß diese Arten von Betrieben als Gewerbe angesehen und sonach den Bestimmungen der GO. unterworfen werden können.

Es werden also für Gaswerke namentlich die Bestimmungen der §§ 16 ff. u. 24, für Elektrizitätswerke die der § 24 und für beide Betriebsarten, sofern die materiellen Voraussetzungen gegeben sind, der § 51 GO. Anwendung finden.

Ueber dies Verhältnis des Tit. VII zu den genannten Betrieben wird unten noch zu sprechen sein.

Anders als die Beleuchtungsanlagen werden die städtischen Wasserversorgungsanstalten zu behandeln sein.

Ueber die Wichtigkeit der Versorgung einer Gemeinde mit gutem Trinkwasser für die Gesundheit der Bevölkerung braucht wohl kein Wort verloren zu werden. Es mag der Hinweis darauf genügen, daß die Entstehungsursache der meisten großen Epidemien, Cholera, Typhus in dem Mangel von gutem Trinkwasser zu suchen war; man denke ferner nur an die verderblichen Wirkungen des Wassers solcher Brunnen, welche gegen das Grundwasser und die darin enthaltenen schädlichen Substanzen nicht genügend abgedichtet sind.

Daß ein derart hochwichtiges Bedürfnis wie das Trinkwasser nicht Gegenstand der Ausbeutung durch Privatunternehmungen sein darf, versteht sich wohl von selbst. Die Gemeinde, welche das Recht haben muß, Brunnen Privater, welche nicht einwandfreies Wasser liefern, zu schließen und die Einwohner zum Anschluß an die städtische Wasserleitung zu zwingen, darf aber ihrerseits die Wasserversorgung nicht zum Zwecke der Gewinnerzielung betreiben, sondern muß in erster Linie darauf sehen, daß auch dem Minderbemittelten der Bezug des Wassers aus städtischer Wasserleitung nicht zu einer unangenehmen Last wird, daß nicht ein notwendiges Lebensbedürfnis wie das Trinkwasser mit einer Steuer belegt wird.

Deswegen soll selbstverständlich gegen die Erhebung einer mäßigen Abgabe von den Abnehmern durch die Stadtverwaltung nichts eingewendet werden, umsoweniger, als gerade größeren Städten die Wasserversorgung enorme Unkosten verursacht, weil die Quellgebiete oft Stunden weit entfernt liegen und die Anlage der Leitungen allein schon ungeheure Summen verschlingt. Dazu kommt noch, daß größere Städte für Straßenreinigung und öffentliche Brunnen große Wassermengen verbrauchen, sodaß ein Preisaufschlag auf das von den Privaten bezogene Wasser unbedingt erforderlich wird. Trotzdem wird man aus der Tatsache, daß Abgaben für den Wasserbezug erhoben werden, nicht auf das Vorhandensein eines Gewerbebetriebes schließen können.

Geht doch die Absicht der Gemeinden, mit ihren Wasserversorgungsanstalten dem Interesse der Gesamtheit zu dienen, wohl schon daraus hervor, daß ein gewisses Quantum Wasser unentgeltlich ver-

abfolgt und nur für den sog. „Wassermehrverbrauch" eine mäßige Abgabe verlangt wird.

Ein Erlaß des kgl. sächsischen Min. d. Inn. vom 20. August 1883[1]) spricht sich über die Stellung des Wasserwerkes zu L. aus, wie folgt:

„Diese Anlage ist lediglich eine gemeinnützige Einrichtung und jede Bezahlung, welche sich die Stadtgemeinde für Wasserabgabe entrichten läßt, hat lediglich den Charakter einer anteiligen Erstattung des dafür entstandenen und ferner erwachsenden Aufwandes."

Der gleiche Gedanke tritt auch in einem Erlaß des preußischen Finanzministeriums vom 22. Juli 1882[2]) hervor, in welchem ausgesprochen ist, „daß es sich bei derartigen Anstalten, welche den Zweck haben, die Einwohner mit reichlichem und gesundem Trinkwasser zu versorgen, nicht sowohl um gewerbliche als um gemeinnützige Unternehmungen handelt", daß deshalb die von Gemeinden betriebenen Wasserwerke der gedachten Art in Zukunft allgemein von der Entrichtung der Gewerbesteuer zu befreien seien, gleichviel ob die Anlage- und Betriebskosten direkt aus Gemeindemitteln bestritten oder durch Bezahlung des gelieferten Wassers aufgebracht würden.

Aus dem Gesagten rechtfertigt sich die von v. Landmann[3]) und Schenkel[4]) vertretene Ansicht, daß die GO. auf Wasserversorgungsanstalten der Gemeinden keine Anwendung finde. Es wird also hinsichtlich der Geltung der §§ 16 ff., 24, 51 auf das bezüglich der staatlichen Trinkwasseranstalten Gesagte verwiesen werden können.

Mit der Wasserpolitik der Gemeinden hängt aufs engste das überaus wichtige Gebiet der öffentlichen Badegelegenheiten zusammen.

„Die Entwicklung der modernen hygienischen Wissenschaft," so äußert sich zu diesem Punkte Damaschke,[5]) „läßt es in steigendem Maße als eine dringende Pflicht der Gemeinden erscheinen, entweder selbst für ausreichende Badegelegenheit zu sorgen oder gemeinnützigen Vereinen, die diesem Zwecke dienen, reichliche Unterstützung zuzuwenden."

Erfreulicherweise ist in den meisten Städten und Gemeinden diesem Bedürfnis der Bevölkerung durch Errichtung städtischer Bäder Rechnung getragen. Der Hinweis auf städtische Freibäder, und städtische Volksbäder, in welch letzteren ein verschwindend geringer Betrag für Wäschebenützung genommen wird, läßt wohl diese unter städtischer Verwaltung stehenden Betriebe nie und nimmer als Gewerbebetriebe erscheinen, sodaß eine Anwendbarkeit der GO. schon aus diesem Grunde als ausgeschlossen gelten darf, ganz abgesehen davon, daß die Bestim-

[1]) Reger, Entsch. IV, 471.
[2]) Reger, Entsch. III, 233.
[3]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 36.
[4]) Schenkel a. a. O. I, 13, 14.
[5]) Damaschke, a. a. O. 255.

mung des § 35, welcher eine Untersagung des Betriebes von Badeanstalten für den Fall statuiert, daß Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden in Bezug auf diesen Gewerbebetrieb dartun, auf städtische Unternehmungen überhaupt nicht zutreffen dürfte; die im letzten Absatz des § 35 vorgeschriebene Anzeigepflicht entfällt nach dem oben Gesagten ohnehin.

Von der Anwendbarkeit der Vorschriften über Sonntagsruhe wird unten bei Behandlung des Tit. VII zu sprechen sein.

Als ein Betrieb, für den noch die Anwendbarkeit der GO. in Frage kommen kann, ist das städtische Schlachthaus zu nennen. Unter den genehmigungspflichtigen Anlagen des § 16 Abs. II sind die „Schlächtereien" ausdrücklich angeführt, und es werden unter dieser Bezeichnung allgemein die gewerbsmäßig zum Schlachten von Tieren dienenden Anlagen verstanden.

Es darf nicht vergessen werden, daß die Anlage und der Betrieb von städtischen Schlachthäusern zunächst vielleicht den Zweck hatte, mit den Privatschlächtereien der einzelnen Metzger, welche zum Teil mangelhaft eingerichtet waren und nicht genügende Gewähr für die Beobachtung der in Bezug auf Gesundheit und Reinlichkeit zu stellenden Anforderungen boten, aufzuräumen; es mag weiterhin auch das Interesse an einer wünschenswerten gleichmäßigen Durchführung der Aufsicht und an der Hintanhaltung von Seuchenverschleppung maßgebend gewesen sein, gleichwohl werden die städtischen Schlachthäuser ebenso wie die von Genossenschaften oder Innungen eingerichteten als gewerbliche Schlächtereien zu bezeichnen und zu behandeln sein.

Einerseits sind auch die gemeindlichen Schlachthäuser geeignet, durch die von ihnen ausgehenden Ausdünstungen, Gerüche, endlich durch die mit allen möglichen Abfällen vermischten Abwässer, die Nachbargrundstücke zu belästigen und zu beeinträchtigen; andrerseits ist unter Schlächterei im Sinne der GO. nach v. Landmann-Rohmer[1]) „jeder zu gewerbsmäßigen Schlachtungen benutzte Raum" zu verstehen; ja schon die tatsächliche durch längere Zeit fortgesetzte in zahlreichen Fällen betätigte Verwendung bestimmter Räumlichkeiten zu besagtem Zweck erfüllt den Begriff der Schlächterei." Unter diesen Umständen kann es nicht zweifelhaft sein, daß auch gemeindliche Schlachthäuser hierher zu rechnen sind.

Schenkel[2]) führt in dieser Richtung aus:

„Auch die von den Gemeinden errichteten öffentlichen Schlachthäuser fallen als dem Erwerbszwecke dienend, unter § 16; Unternehmer ist hier die Gemeinde, nicht die Gesamtheit der Metzger, welche kraft privatrechtlichen Mietsverhältnisses darin schlachten dürfen."

Auch die Anwendbarkeit des § 24 GO. auf städtische Schlachthäuser wird sich erklären lassen, wenn man bedenkt, daß die Dampf-

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 158.
[2]) Schenkel, a. a. O. I, 111.

kessel, welche in den nach dem Gesagten dem Erwerbszweck dienenden gemeindlichen Schlachthäusern aufgestellt sind, — es kommen hier hauptsächlich die für den Betrieb der Kühlanlagen, der Beleuchtungs- und Warmwasseranlagen bestimmten Kessel in Betracht — mehr oder weniger unmittelbar dem gewerblichen Unternehmen zu dienen bestimmt sind.

Für die städtischen Theater werden dieselben Gesichtspunkte in Betracht kommen wie für die obenerwähnten staatlichen Theaterunternehmungen. Hier kann ebenfalls von einem Gewerbebetrieb, von einer Gewinnabsicht nie und nimmer die Rede sein. Andrerseits werden aber die Voraussetzungen, welchen wie bereits oben ausgeführt, der § 32 GO. seine Entstehung verdankt, auf städtische Theater ebensowenig zutreffen wie auf staatliche.

Es könnte sich allenfalls noch fragen, ob § 33 GO. auf die gemeindlichen Schankstätten Anwendung findet. In den meisten Städten ist wohl der Ratskeller im Besitz der Stadtgemeinde. Doch ist in der Regel der Betrieb des Ratskellers an eine Privatperson verpachtet, die dann ihrerseits der Konzessionspflicht des § 33 GO. unterliegt.

Wo dies nicht der Fall, wo die Gemeinde die Schankstätte in eigener Regie betreibt, ist zweifellos Gewerbebetrieb anzunehmen. Für den betr. Beauftragten der Gemeinde werden in diesem Fall die Vorschriften des § 45 über gewerbliche Stellvertreter Platz greifen müssen.

§ 10.

Sparkassen, Leihanstalten, Arbeitsnachweisstellen.

Wenn mehrfach gemeinnützige und wohltätige Einrichtungen erwähnt wurden, dürften wohl die städtischen Sparkassen und Leihhäuser nicht zu vergessen sein.

Es wird wohl keinem Zweifel unterliegen, daß der Betrieb einer Sparkasse durch einen Privatmann als Gewerbebetrieb anzusehen ist.

Ebenso selbstverständlich wird es aber auch sein, daß der Betrieb einer Sparkasse durch eine Gemeinde nicht als Gewerbebetrieb gelten kann und darf. Bei dem Betrieb der Sparkasse soll die Gemeinde grundsätzlich auf Ueberschüsse verzichten und sich damit begnügen, die Kosten der Verwaltung des Unternehmens aus den Erträgnissen desselben zu decken. Es kann nie und nimmer dem gemeinnützigen Zweck einer Sparkasse entsprechen, wenn Gemeinden aus dem Sparkassenbetrieb Vorteile ziehen, wenn sie ihren Einfluß dazu benützen, um aus den Ueberschüssen der Sparkassen Anleihen zu einem Zinsfuß aufzunehmen, der sich weit unter dem des derzeitigen Geldmarktes bewegt. Auch darf nicht vergessen werden, daß die Sparkasse die Bank der kleinen Leute ist, denen es mit ihren geringen Einlagen nicht möglich ist, mit größeren Privat- oder Staatsbanken in Ver-

bindung zu treten. Hieße es nicht das Vertrauen in die gemeindlichen Einrichtungen erschüttern und mißbrauchen, wollten die städtischen Sparkassen ihre Stellung in egoistischen Bestrebungen auf Kosten der ärmeren Bevölkerungsklassen ausnützen? Wo etwa eine Gemeinde sich auf diesem Wege befindet, ist der erste und ursprüngliche Zweck der Gemeindesparkasse aus den Augen verloren und schleunige Abhilfe geboten. Denn eine gemeindliche Sparkasse kann und darf nicht Gewerbebetrieb sein.

In diesem Sinne spricht sich auch v. Landmann-Rohmer[1]) aus: „Wenn eine Gemeinde eine Sparkasse unterhält, wird in der Regel ein Gewerbebetrieb nicht anzunehmen sein." (ebenso Kayser-Steiniger S. 4 [11]).

Hieraus ergibt sich, daß von einer Anwendung der GO. auf gemeindliche Sparkassen keine Rede sein kann.

Auf die Bestimmungen über Sonntagsruhe für städtische Sparkassen wird unten bei Besprechung des Tit. VII näher einzugehen sein.

Hinsichtlich der städtischen Leihanstalten ist ebenfalls zu betonen, daß der ursprüngliche Zweck ihrer Errichtung wohl ein gemeinnütziger, wohltätiger war. Dies geht auch aus dem Wortlaut einer Entscheidung des pr. Ob.Verw.Ger. 2. Sen. vom 22. Juni 1888[2]) zur Genüge hervor:

„Oeffentliche Leihhäuser werden der Natur der Sache nach zu einem gemeinnützigen Zwecke eingerichtet; sie sind Anstalten der vorbeugenden Armenpflege und bezwecken, durch Gewährung billigen Kredits an die ärmeren Bevölkerungsklassen in Notfällen zu verhüten, daß diese dem Wucher zum Opfer fallen oder sonst in Verarmung geraten. Schon hieraus ergibt sich, daß die Absicht einen Gewinn zu erzielen, hiebei überhaupt nicht in Frage kommt, und daß um das Gegenteil anzunehmen, besondere Momente, die eine solche Ausnahme rechtfertigen, nachgewiesen werden müssen.

Wenn man weiter bedenkt, daß von manchen öffentlichen Leihhäusern der etwa nach Abzug der Verwaltungskosten verbleibende Ueberschuß einem wohltätigen Zweck zugewendet wird, so kann der Gedanke an einen Gewerbebetrieb gar nicht ernstlich aufkommen.

Es wäre geradezu widersinnig, wenn Gemeinden eine Anstalt, welche in erster Linie der Verarmung und der wucherlichen Ausbeutung in Not geratener Personen vorbeugen soll, dazu benützen wollten, um einen Gewinn zu erzielen, umsomehr, als von dem Gewinn zur Ausbeutung gerade im vorliegenden Fall nur ein Schritt ist. Eine öffentlichrechtliche Korporation, wie es die Gemeinde ist, würde doch ihren Ruf selbst untergraben, wenn sie durch verkehrte Finanzpolitik den Verdacht wucherlicher Ausbeutungsabsicht auf sich laden würde.

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 36.
[2]) Reger, Entsch. IX, 418.

Die städtischen Leihanstalten werden deshalb, da bei dem Betrieb derselben eine Erwerbsabsicht nicht obwaltet, von v. Schicker[1]), Schenkel[2]), v. Landmann-Rohmer[3]), und v. Rohrscheidt[4]) als nicht unter die Bestimmungen der GO. fallend behandelt.

Der einzige § 34, der für die städtischen Leihhäuser in Betracht käme, wird aber, abgesehen von dem Moment der Erwerbsabsicht, schon um seiner Zweckbestimmung willen nicht in Frage kommen.

Die Motive zu § 34[5]) bemerken:

„Neben der ungemeinen Entwicklung, durch welche das Rückkaufs- wie das Pfandleihgewerbe die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben, ist in den letzten Jahren noch die für manche Verhältnisse dieses Gewerbes bezeichnende Tatsache hervorgetreten, daß sich demselben vielfach Leute von zweifelhafter Vergangenheit und schlechtem Leumund zugewendet haben. Die Landesgesetzgebung gab früherhin meistenteils den Behörden die Befugnis, alle Personen von diesem Gewerbebetrieb auszuschließen, von welchem nach ihrem Ruf oder nach ihrer Vergangenheit eine Ausbeutung des die Pfandleihgeschäfte angehenden Publikums oder die Begünstigung des Vertriebes gestohlener und unterschlagener Sachen besorgt werden dürfte. Die GO. gestattet dies nur solchen Personen gegenüber, welche wegen eines aus Gewinnsucht begangenen Vergehens oder Verbrechens gegen das Eigentum bestraft worden sind. Die dadurch geschaffene größere Freiheit konnten sich namentlich Unternehmer zu nutze machen, welche nicht bedenklich waren und das Geschick besaßen, die Not oder Zwangslage der sie angehenden Geldbedürftigen zu eigenem Vorteil möglichst auszubeuten.

Die hier nur angedeuteten Verhältnisse werden es zunächst rechtfertigen, wenn der vorliegende Entwurf durch die neue Fassung des § 34 der GO. den Betrieb des Pfandleihgewerbes von einer Erlaubnis der zuständigen Behörden abhängig machen will."

Die Absicht des Gesetzes ist klar. Es sollen zweideutige und unzuverlässige Persönlichkeiten von dem Betrieb eines Gewerbes ausgeschlossen werden, das seiner Art nach dazu angetan ist, zu Uebergriffen und Unregelmäßigkeiten zu verführen.

Daß diese Befürchtungen bei einem gemeindlichen Unternehmen in Wegfall kommen, bedarf keiner weiteren Erörterung schon um deswillen nicht, weil die im Betrieb einer städtischen Leihanstalt tätigen Personen gegen Gehalt angestellte städtische Beamte sind, die an dem Umsatz des Unternehmens überhaupt kein Interesse haben.

Was für die nicht gewerbsmäßig betriebenen städtischen Leihhäuser gilt, gilt auch für die Arbeitsnachweise der Gemeinden. Die letzteren stehen im Dienste gemeindlicher Armen- und Arbeitslosenfürsorge.

---

[1]) v. Schicker a. a. O. I, 16[2]; [2]) Schenkel a. a. O. I, 271; [3]) v. Landmann-Rohmer, I 36, 325; [4]) v. Rohrscheidt a. a. O. 185; [5]) entnommen aus v. Rohrscheidt a. a. O. S. 183.

Hieraus allein ergibt sich schon die gemeinnützige Natur dieser Institute, abgesehen davon, daß für die Arbeits- und Stellenvermittlung entweder gar keine oder nur eine geringe Gebühr zur Deckung des Verwaltungsaufwandes erhoben wird. Deshalb sind auch wie v. Landmann und Reger-Stößel hervorheben, öffentliche Stellenvermittlungen der Gemeinden von dem Erlaubniszwang befreit (vergl. Reger Entsch. III, ErgBd. S. 15).

§ 11.

Fäkalienabfuhr.

Es erübrigt noch die Anwendbarkeit der Bestimmungen der GO. auf die gemeindlichen Fäkalienabfuhrunternehmungen einer Prüfung zu unterziehen.

Vorauszuschicken ist, daß der Betrieb von Abfuhrunternehmungen im allgemeinen als Gewerbebetrieb aufzufassen ist. Nun wurde früher regelmäßig angenommen, daß die Fäkalienabfuhr unter die im § 37 GO. besonders geregelten Abfuhrunternehmungen zu rechnen sei, so von Schenkel:[1])

„Was endlich die Abfuhr der Abtrittstoffe aus der Ortschaft anbetrifft, so wird auch diese, wenn sie als gewerbsmäßige Beförderung innerhalb des Ortes bewirkt wird, unter § 37 GO. fallen, somit durch die Ortspolizeibehörde, und zwar auch derart, daß sie einem Unternehmer mit Ausschluß anderer Personen übertragen wird, geregelt werden können."

In neuerer Zeit ist hinsichtlich der Anwendbarkeit des § 37 auf das Gewerbe der Abfuhrunternehmer eine entgegengesetzte Ansicht aufgetaucht, welche namentlich auch v. Landmann[2]) vertreten wird und in einer Entsch. des pr. Ob.Verw.Ger.H. 3 Sen. vom 26. April 1897[3]) in folgendem Schlusse zum Ausdruck kommt: „Die Fäkalienabfuhr ist ihrem Wesen nach keine Transporttätigkeit und es fällt deshalb das Gewerbe der Abfuhrunternehmungen jedenfalls nicht unter § 37 GO."

v. Landmann-Rohmer[2]) führt aus: „Das Gewerbe der Abfuhr von Fäkalien und Unrat fällt nicht unter § 37. § 37 soll nach der Intention des Gesetzgebers den Ortspolizeibehörden die Möglichkeit bieten, das Publikum vor Uebervorteilungen und Gefährdungen überhaupt zu schützen; dagegen soll er kein Fundament für gesundheitspolizeiliche Bestimmungen bilden."

In diesem Sinne sprechen sich auch der preuß. Min.Erl. vom 16. Januar 1894[4]) und die obengenannte Entsch. des pr. Ob.V.Ger. aus.

[1]) Schenkel a. a. O. I, 300.
[2]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 359.
[3]) Reger, Entsch. XVIII, S. 1.
[4]) Reger, Entsch. XIV, S. 214.

Die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des § 37 GO., welche der Gesetzgeber im Auge hat, treffen auf den Gewerbebetrieb der Fäkalienabfuhr nicht zu und zwar, wie die Entsch. des pr. Ob. Verw.Ger.H. ausführt aus folgenden Gründen:[1])

„Es kann dahin gestellt bleiben, ob nach der Entstehungsgeschichte und nach der nahen Beziehung, welche der § 76 der RGO. zum § 37 hat, nicht auch die letztere Vorschrift voraussetzt, daß die Wagen usw. öffentlich zum Gebrauch aufgestellt seien, womit das Abfuhrgewerbe ohne weiteres von der Regelung nach § 37 ausgeschlossen sein würde. Denn es ergibt sich aus dem Wortlaute des § 37 und den Verhandlungen über ihn mit Gewißheit, daß er die Gewährung einer Transportgelegenheit zur notwendigen Voraussetzung hat. Bei der Fäkalienabfuhr handelt es sich aber in erster Linie und hauptsächlich um die Entleerung der Gruben u. s. w. und die Ausführung der damit verbundenen Reinigungsarbeiten. Der Transport des Inhaltes der Gruben u. s. w., der sich hieran anschließt, ist das Nebensächliche. Die Fäkalienabfuhr ist daher ihrem Wesen nach keine Transporttätigkeit und es fällt deshalb das Gewerbe der Abfuhrunternehmer nicht unter den § 37 RGewOrdn.

Auch der obenerwähnte Min.Erl. vom 16. Januar 1894 spricht sich dahin aus, daß nach der Entstehungsgeschichte und dem Wortlaute des § 37 der GO. das Gewerbe der Abfuhrunternehmer nicht zu den dort aufgeführten Straßengewerben gehöre; die auf Grund des bezeichneten Paragraphen der Ortspolizeibehörde zustehende Befugnis, den Betrieb der Straßengewerbe von ihrer Erlaubnis abhängig zu machen und diese Erlaubnis einer beschränkten Anzahl von Unternehmern zu erteilen, erstrecke sich also nicht auf das Abfuhrwesen.

Auch sonst fehle es an gesetzlichen Bestimmungen, welche die Polizei berechtigten, das Abfuhrwesen wie das Straßengewerbe zu behandeln; insbesondere könne eine solche nicht aus allgemeinen gesundheitspolizeilichen Bestimmungen hergeleitet werden."

Eine andere Frage ist die, ob Stadtgemeinden berechtigt sind, durch statuarische Anordnungen die Fäkalienabfuhr in den Kreis der von ihnen zu erledigenden Aufgaben zu ziehen und sie zu einer Gemeindeangelegenheit zu machen. Diese Frage wird bei der Wichtigkeit, welche der geordneten Fortschaffung der Fäkalien namentlich vom gesundheitlichen Standpunkt aus beizumessen ist, und bei den erheblichen Schwierigkeiten, welche namentlich größeren Städten erwachsen, wenn diese Unternehmungen nicht zentralisiert sind, zu bejahen sein.

Ja nach einem Gutachten des Reichsjustizamtes vom 23. April 1892,[2]) wird man sogar noch weiter gehen und es auch als zulässig anerkennen müssen, wenn die Behörde, nachdem die Besorgung der Räumung und Abfuhr in öffentliche Verwaltung übernommen ist, die

[1]) Reger, Entsch. XVIII, S. 3.
[2]) Reger, Entsch. XIII, 117.

Ausführung dieser Aufgabe einem Unternehmer gegen Vergütung in der Weise überträgt, daß dieser lediglich als ihr verantwortliches Organ tätig wird. Denn die zur Führung der städtischen Verwaltung berufene Behörde handelt nur innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit und entschlägt sich keineswegs der Erledigung der von ihr übernommenen Aufgabe, wenn sie die Ausführung des ihrer Fürsorge unterstellten Geschäfts einem durch sie ausgewählten und von ihr abhängigen Unternehmer zuweist, statt hiezu einen selbständigen Zweig der Gemeindeverwaltung einzurichten."

Hier taucht dann die weitere Frage auf, ob in diesem Fall überhaupt noch von einem Gewerbebetrieb gesprochen werden kann. Wenn man die hohe Bedeutung, welche einer gutgeleiteten Fortschaffung der Abfallstoffe zukommt, nicht unterschätzen will, so wird man wohl mit v. Landmann-Rohmer die Fäkalienabfuhr als gemeinnütziges Unternehmen bezeichnen müssen und sie selbst dann nicht als Gewerbebetrieb erklären können, wenn eine mäßige Abgabe von den Hauseigentümern erhoben wird.

Eine Entscheidung des pr. Ob.Verw.Ger. 3. Sen. vom 16. April 1897 [1]) erklärt kurzweg, daß, indem die Abfuhr zu einer Gemeindeangelegenheit gemacht werde, sie überhaupt aus dem Bereich der gewerblichen Tätigkeit ausscheide.

Auf diesem Standpunkt steht auch Reger-Stößel [2]), der zwar den § 37 GO. auf den Transport der Fäkalien angewendet wissen will, aber nur insoweit, als nicht diese Tätigkeit dem Gebiet des privaten Gewerbebetriebes entzogen und in den Kreis der Aufgaben der politischen Gemeinde einbezogen ist.

Es mag vielleicht dieser Ansicht, daß die Fäkalienabfuhr, wenn sie zur Gemeindeangelegenheit gemacht ist und durch die Gemeinde besorgt wird, kein Gewerbebetrieb sei, entgegengehalten werden, die Gemeinde sei durch Verkauf der Fäkalien an Landwirte in der Lage, einen Gewinn zu erzielen; trotzdem wird man nicht vergessen dürfen, daß gerade bei größeren Städten — und diese sind doch hier hauptsächlich im Auge zu behalten — die Abfallstoffe oft stundenweit fortgeschafft werden müssen, sodaß durch den Transport, durch Anlegung und Unterhaltung von Sammelgruben der zu erwartende Gewinn sich gegenüber den erhöhten Unkosten aufhebt.

Es wird deshalb daran festzuhalten sein, daß die Fäkalienabfuhr als gemeinnütziges Unternehmen zu betrachten ist und aus dem Rahmen der Gewerbebetriebe ausscheidet, soferne sie in städtische Verwaltung übernommen ist, ja selbst dann, wenn sie in den Kreis der gemeindlichen Aufgaben gezogen, jedoch nicht von der Gemeinde selbst ausgeübt wird, sondern einem von der Gemeinde ausgewählten Unternehmer übertragen ist.

---

[1]) Reger, Entsch. XVIII, 5.
[2]) Reger-Stößel a. a. O., S. 113.

Klipp und klar ist die bei der Uebernahme der Fäkalienabfuhr durch die Gemeinde maßgebende Absicht ausgesprochen in einer Entscheidung des OLG. Dresden vom 30. Dez. 1891 [1]), welche ausführt: „der gesundheitspolizeiliche Gesichtspunkt rechtfertige die Maßregel, dem Hausbesitzer die freie Verfügung über den Dünger des Aborts überhaupt zu entziehen, durch Auferlegung der Verpflichtung, die Räumungsarbeit und Abfuhr durch ein bestimmtes Institut gegen tarifmäßige Vergütung zu bewirken und zugleich diesem die weitere Verwendung des Dungs zu überlassen.

Wo dies geschehen sei, da könne von einem Betriebe des Gewerbes der Düngerabfuhr nicht weiter die Rede sein, weil das Objekt für die gewerbliche Tätigkeit fehle.

---

[1]) Reger, Entsch. XII, 229.

Zweiter Teil.

Titel VII der Gewerbeordnung.

§ 12.

Allgemeine Gesichtspunkte.

Die gesetzlichen Bestimmungen, welche heute den Gegenstand des Tit. VII der GO. bilden, haben mit dem ursprünglichen Inhalt der GO. vom 21. Juni 1869 nur noch wenig gemein. Sie beruhen auf besonderen im Laufe der Zeit wiederholt abgeänderten und ergänzten Gesetzen und behandeln Materien, welche mit dem wesentlichen übrigen Inhalt der GO. nur in einem äußerlichen Zusammenhange stehen.

Der Titel VII ist lediglich Arbeiterschutzgesetz und verdankt seine Stellung in der GO. nur dem Umstande, daß eben die in gewerblichen Betrieben beschäftigten Arbeiter hauptsächlich von den im Tit. VII niedergelegten Bestimmungen betroffen werden.

Schon aus diesem rein äußerlichen Grunde und auch deshalb, weil gerade der Tit. VII in seiner Anwendbarkeit auf Staats- und Gemeindebetriebe die weitgehendste Bedeutung erlangt hat, rechtfertigt sich die gesonderte Behandlung dieses Abschnittes in der gegenwärtigen Erörterung.

Wie überhaupt die Gewerbeordnung vom Jahre 1869 von dem Geiste der gewerblichen Freiheit durchdrungen ist, so stellt sie auch als Grundlage für die Ordnung des Verhältnisses zwischen Arbeiter und Arbeitgeber die Freiheit des Arbeitsvertrages auf. Sie greift nur insoweit in das Vertragsverhältnis ein, als dies durch das öffentliche Interesse geboten erscheint.

Aus der Begründung zur GO. von 1869[1]) ist zu entnehmen:

„In die Verhältnisse der Arbeitgeber und Arbeiter läßt der Entwurf keine weitere Einmischung zu, als diejenige, welche durch die Fürsorge für Unmündige (Sicherung der Lehrlinge gegen Mißbrauch der Gewalt des Lehrherrn und die Sicherung der heranwachsenden Jugend gegen vorzeitige Ausbeutung ihrer Kräfte in den Fabriken), für einen Nachhilfsunterricht, soweit derselbe notwendig ist, für tunlichste Sicherung der Arbeiter gegen die aus der besonderen Beschaffenheit des Gewerbebetriebes oder der Betriebskräfte sich ergebende Gefahr

[1]) abgedruckt bei v. Rohrscheidt a. a. O., S. 493.

für Leben und Gesundheit, für Klarstellung der Lehr- und Lohnverträge, endlich für Beseitigung von Mißbräuchen bei Lohnzahlungen (Bestimmungen gegen das Truckſystem) bedingt sind."

Zwar hat die Novelle von 1878 eine größere Sicherung der Beteiligten gegen die Verletzung der durch den Arbeitsvertrag eingegangenen Verpflichtungen, strengere Ordnung der Lehrlingsverhältnisse, Regelung der Beschäftigung der jugendlichen Arbeiter, welche den besonderen Verhältnissen der verschiedenen Industriezweige Rechnung tragen, erstrebt und erreicht.

Ohne die Bedeutung dieser Verbesserungen verkennen zu wollen, muß gleichwohl gesagt werden, „daß diese Reformen nicht als genügend erachtet werden konnten, namentlich, weil sie sich fast ausschließlich auf die jugendlichen Arbeiter bezogen und im Interesse der Arbeiterinnen nur weniges und für die Sonntagsruhe nichts geschehen war." [1])

In den mit der Verwirklichung sozialpolitischer Ideen mehr als je erfüllten 90er Jahren machte sich deshalb der Gedanke an eine Vervollständigung und Vervollkommnung der Arbeiterschutzgesetzgebung derart unabweisbar geltend, daß die Erledigung dieser Frage nicht mehr länger in den Hintergrund gedrängt werden konnte. Nicht wenig trug auch die in jene Zeit fallende Entstehung der Arbeiterunfall-, Kranken- und Invalidenversicherungsgesetze bei.

Gefördert durch die großen Bergarbeiterausstände des Jahres 1889 nahm dieser Gedanke greifbare Gestalt an in dem dem Reichstag am 6. Mai 1890 vorgelegten Entwurf eines Gesetzes betr. Abänderung der Gewerbeordnung, welcher in der Einleitung seiner Begründung [2]) sagt:

„Um für die deutschen Arbeiter dasjenige Maß des gesetzlichen Schutzes herbeizuführen, das zur Zeit ohne Gefährdung der einheimischen Industrie und damit der eigenen Interessen der Arbeiter selbst gewährt werden kann, ist die Frage, welchen Abänderungen die GO. in ihren hiebei in Frage kommenden Teilen unterzogen werden kann, einer erneuten Prüfung unterzogen worden. Diese Prüfung, bei der auch die Verhandlungen der inmittelst abgehaltenen internationalen Konferenz berücksichtigt worden sind, ist zu dem Ergebnis gelangt, daß sämtliche Teile der Arbeiterschutzgesetzgebung, welche diese Konferenz ihrer Beratung unterzogen hat, soweit sie in den Rahmen der GO. fallen, auch für Deutschland einer weiteren Ausbildung fähig sind.

Die Sicherung der Sonntagsruhe für die Arbeiter, die bisher abgesehen von der Bestimmung des § 105 Abs. 2 der GO. lediglich auf den mannigfach verschiedenen Landesgesetzgebungen beruht, bedarf einer einheitlichen reichsgesetzlichen Regelung. Ueber die Beschäftigung erwachsener Arbeiterinnen, die bisher in der GO.

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. I, 18.
[2]) Reichstagsverhandlungen, 1. Anlageband S. 11.

nur durch die Bestimmungen der §§ 135 Abs. 5, 139 a, Abs. 1, 154 Abs. 4 Berücksichtigung gefunden hat, müssen umfassendere sämtliche Arbeiterinnen schützende Bestimmungen erlassen werden. Endlich müssen auch die Bestimmungen der GO. über die Beschäftigung von Kindern, obwohl sie den von der internationalen Konferenz aufgestellten Grundsätzen im wesentlichen schon jetzt entsprechen, und über das Maß des Schutzes, das in den Gesetzgebungen der Mehrzahl der europäischen Staaten geboten wird, zum Teil hinausgehen, mit Rücksicht auf die Anforderungen, die in dieser Beziehung der Stand der Kultur und die öffentliche Meinung in Deutschland stellen, als verbesserungsfähig und -bedürftig erkannt werden.

In allen drei Beziehungen ist die Notwendigkeit eines Fortschreitens der Gesetzgebung auch bereits vom Reichstag anerkannt und zum Gegenstand von Beschlüssen gemacht worden.

Daneben haben sich bei der vorgenommenen Prüfung noch weitere Bedürfnisse herausgestellt.

Die Bestimmungen zum Schutze der Arbeiter gegen Gefahren für Leben, Gesundheit und Sittlichkeit, die sich bisher auf den § 120, Abs. 1 und 3, und den § 139 a Abs. 1 beschränken, bedürfen einer weiteren Ausbildung.

Der Erlaß von Arbeitsordnungen, welcher zur Vermeidung von Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitern mitzuwirken geeignet ist, muß vorgeschrieben und näher geregelt werden.

Der Kreis derjenigen Betriebe, auf welche die zur Regelung der Frauen- und Kinderarbeit erlassenen Bestimmungen anwendbar sind, muß über die bisher im § 154 gezogenen Grenzen hinaus erweitert werden.

Die Gesamtheit der hiernach erforderlichen Abänderungen des Tit. VII ist so umfangreich, daß es um die Uebersichtlichkeit und sichere Handhabung der künftig geltenden Bestimmungen zu wahren, zweckmäßig erscheint, einen neuen Titel VII an die Stelle des bisherigen zu setzen. Dann aber wird es wohl sich, um eine baldige abermalige Abänderung dieses Titels zu vermeiden, empfehlen, auch noch einige weitere Abänderungen und Ergänzungen vorzunehmen, die zwar nicht in den Kreis der eigentlichen Arbeiterschutzgesetzgebung fallen, sich aber auch auf die Regelung der Arbeiterverhältnisse beziehen, und bereits als notwendig oder wünschenswert erkannt worden sind. Neben einigen weniger wichtigen Bestimmungen, die demnächst an ihrem Ort hervorgehoben werden sollen, handelt es sich dabei vornehmlich um Ergänzungen der Bestimmungen über die Arbeitsbücher, die den Zweck verfolgen, durch Stärkung der elterlichen Autorität der eingerissenen Zuchtlosigkeit der Jugend entgegenzuarbeiten, sowie um die Aufnahme von Bestimmungen, wodurch die Verhältnisse der Werkmeister und Techniker einer besonderen Regelung unterzogen werden sollen."

Angesichts der hohen sozialpolitischen Bedeutung, welche nach dem soeben angeführten Inhalt der Motive sowohl der Novelle von 1878 als auch in höherem Grade noch dem Arbeiterschutzgesetz vom 1. Juni 1891, welches am 1. April 1892 in Kraft getreten ist, zukommt, kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die Betriebe des Staates und der Gemeinden von diesen Bestimmungen in weiterem Umfange betroffen werden als von allen übrigen Vorschriften der GO.

Hat die Gewerbeordnung vom Jahr 1869, aufbauend auf dem Prinzip der Vertragsfreiheit nur im beschränkten Maße, nur insoweit eine Einmischung der Staatsgewalt zugelassen, als es das öffentliche Interesse erheischte, hat aber ferner im Laufe der Zeit die Staatsgewalt, in der richtigen Erkenntnis, daß die Wohlfahrt des Staates eng mit der des Volkes verknüpft sei, den berechtigten Interessen des Arbeiters als des wirtschaftlich Schwächeren gegenüber dem wirtschaftlich überlegenen Arbeitgeber Rechnung getragen und in weiterem Umfange der Vertragsfreiheit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Beschränkungen auferlegt, so erscheint es nicht mehr als billig, daß der Staat und die Gemeinde, wenn sie als Unternehmer in ein Vertragsverhältnis mit Arbeitern eintreten, eben auch denjenigen Beschränkungen unterworfen sind, welche dem sonst nur vom Willen der Parteien abhängigen Arbeitsvertrag gezogen sind, um die Arbeiter vor sittlichen, physischen und wirtschaftlichen Nachteilen zu bewahren.

§ 13.

Begriff der „gewerblichen Arbeiter"; Sonntagsruhe (§ 105 b—105 i).

Wie bereits oben angedeutet, ist der Titel VII, welcher Arbeiterschutzbestimmungen gemeinhin enthält, seiner ganzen Entstehungsgeschichte nach nicht den Beschränkungen unterworfen, welchen sonst die Gewerbeordnung entsprechend der mehrfach dargelegten Bedeutung des Begriffes Gewerbe unterliegt.

Daraus mag schon entnommen werden, daß auch der Begriff „gewerblicher Arbeiter" nicht so streng aus dem Begriff Gewerbe abgeleitet und danach aufgefaßt werden kann.

v. Landmann-Rohmer[1]) definiert den Begriff „gewerblicher Arbeiter" folgendermaßen:

„Als gewerblicher Arbeiter im Sinne des Tit. VII sind im allgemeinen, soweit nicht hinsichtlich einzelner Kategorien etwas besonderes bestimmt ist, alle diejenigen Personen anzusehen, welche auf Grund eines Vertragsverhältnisses in einem gewerblichen Unternehmen als Gesellen, Gehilfen, Lehrlinge, Betriebsbeamte, Werkmeister, Techniker, Fabrikarbeiter oder in ähnlichen Stellungen für Zwecke des Gewerbebetriebes beschäftigt werden."

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. II, S. 4.

An diese Definition knüpft v. Landmann die weitere Bemerkung: „Es darf wohl auch jetzt noch als Regel aufgestellt werden, daß das Unternehmen, in welchem der Arbeiter beschäftigt wird, nicht nur seiner Art nach unter die GO. fallen, sondern auch gewerbsmäßig betrieben werden muß oder m. a. W. der Unternehmer muß ein Gewerbetreibender sein. Wenn eine Person, welche nicht Gewerbetreibender ist, gewerbliche Arbeiter für den eigenen Bedarf beschäftigt, finden daher die Bestimmungen des Tit. VII keine Anwendung."

Es kann indessen bei Beurteilung der Frage nach der Anwendbarkeit des Tit. VII das von v. Landmann konsequent durchgeführte und auch in gegenwärtiger Darstellung vertretene Prinzip, daß von einem Gewerbebetrieb nur dann gesprochen werden kann, wenn derselbe eine Gewinnabsicht verfolge, nicht aufrecht erhalten werden.

v. Landmann selbst gibt zu, daß seinem oben hinsichtlich der Geltung des Titels VII für gewerbliche Arbeiter aufgestellten Satz eine Richtigkeit „nur im allgemeinen" zukommt, und kommt wenige Zeilen später dazu, die erwähnte Behauptung einzuschränken, um nicht zu sagen, zu widerrufen; indem er zugibt:

„Nach den Verhandlungen über das Arbeiterschutzgesetz ist zuzugestehen, daß die Bestimmungen desselben zum Teil über den eigentlichen Gewerbebetrieb hinausgreifen wollten."

Wie schon mehrfach ausgeführt, steht der Tit. VII nur in einem sehr lockeren Zusammenhang mit dem übrigen Inhalt der GO., er ist kein eigentliches Gewerbegesetz, sondern vielmehr ein Stück staatlicher Arbeiterfürsorge, welche zum Wohle einer ganzen, großen Klasse der Bevölkerung, zum Wohle der Arbeiterschaft, ins Leben gerufen ist.

Um zu einem befriedigenden Ergebnis hinsichtlich der Anwendbarkeit des Tit. VII auch auf Staats- und Gemeindebetriebe zu gelangen, ist es daher notwendig, dem Begriff „gewerbliche Arbeiter", wie v. Landmann[1]) sagt, eine „möglichst weite Deutung zu geben."

Es geht mit Rücksicht auf die Ziele des Arbeiterschutzgesetzes: Schutz des Arbeiters in physischer, wirtschaftlicher und sittlicher Beziehung, auf keinen Fall an, die Norm für die Anwendbarkeit des Tit. VII in der Person des Arbeitgebers zu suchen, vielmehr kommt es einzig und allein darauf an, ob der Betrieb, in dem der Arbeiter tätig ist, seiner technischen Art nach die Bezeichnung eines gewerblichen Unternehmens verdient.

Ob der Arbeitgeber mit seinem Betrieb Erwerbszwecke verfolgt oder nicht, für den Arbeiter sind die Gefahren in physischer, wirtschaftlicher und sittlicher Beziehung völlig die gleichen; wenn nun der Titel VII den in dieser dreifachen Hinsicht auftretenden Gefährdungen vorzubeugen berufen ist, so kann nur die Art der Beschäftigung des Arbeiters, nicht aber der Zweck des Unternehmens für die Beurteilung der vorliegenden Frage maßgebend sein.

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. II, 3.

v. Landmann selbst führt als Beweis für die Richtigkeit der Ansicht, daß nach den Verhandlungen über das Arbeiterschutzgesetz eine über den eigentlichen Gewerbebetrieb hinausgreifende Ausdehnung des Tit. VII geboten sei, an, es deuten die Worte im § 105b Abs. 1 „Bauten aller Art" und der Ausdruck „Unternehmer" im § 105f darauf hin, daß auch die sog. „Regiebauten", bei denen doch zweifellos eine Erwerbsabsicht nicht maßgebend sein könne, den Vorschriften über Sonntagsruhe unterworfen seien.

Und weiter hebt v. Landmann[1]) hervor:

Auch hat bei Erlassung des Arbeiterschutzgesetzes zweifellos die Meinung obgewaltet, daß nicht bloß die staatlichen Gewerbebetriebe, sondern überhaupt alle fabrikartigen technischen Staatsbetriebe den Bestimmungen der Novelle unterworfen seien."

Diese einzig richtige Auslegung des Gesetzes findet in der Praxis ihre Bestätigung. Die von den Regierungen der einzelnen Bundesstaaten erlassenen Ausführungsbestimmungen zu Tit. VII beziehen sich nicht bloß auf die staatlichen Gewerbebetriebe, sondern auch auf die technischen Staatsbetriebe, die ausschließlich oder vorwiegend im öffentlichen Interesse unterhalten werden.

Im übrigen ist vielleicht zur Erhärtung des bereits Gesagten noch auf den zunächst auf die Konsumvereine bezüglichen Erlaß des preuß. Min. für Handel und für geistliche Angelegenheiten vom 11. März 1893[2]) hinzuweisen, welcher im Anschluß an die Frage nach der Anwendbarkeit der GO., namentlich der Bestimmungen über die Sonntagsruhe auf den Betrieb der Konsumvereine, ausführt:

„Dies unterliegt umsoweniger einem Bedenken, als auch andere Bestimmungen der GO. anerkanntermaßen alle Betriebe und Unternehmungen ohne Rücksicht auf deren wirtschaftlichen Endzweck treffen und daher aus dem bloßen Fehlen der Absicht, zu erwerben, noch nicht die Nichtanwendbarkeit der GO. auf solche Betriebe gefolgert werden kann.

Es besteht beispielsweise kein Zweifel darüber, daß für Rechnung des Staates betriebene Anlagen der im § 16 der GO. erwähnten Arten der Genehmigungspflicht und Staatsbetriebe, wie die den Ministerien des Krieges und der öffentlichen Arbeiten unterstellten Werkstätten den Vorschriften der §§ 120 ff. der GO. unterworfen sind.

Ebensowenig kann bezweifelt werden, daß auf diese Betriebe die Bestimmungen des § 105b Abs. I zur Anwendung zu bringen sein werden."

Aus diesem Min.Erlaß ist zu entnehmen, daß die Arbeiterschutzvorschriften für alle staatliche Unternehmungen gelten, wenn sie nur ihrer technischen Art nach gewerbliche Betriebe sind.

---

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. II, 12.
[2]) Reger, Entsch. XIII, S. 250.

Und billigerweise zieht v. Landmann[1]) aus der nunmehr gewonnenen Anwendbarkeit der Bestimmungen des Tit. VII auf Arbeiter in Staatsbetrieben die weitere Konsequenz:

„Geht man hievon aus, so ist selbstverständlich die gleiche Forderung auch für die technischen Anlagen von Gemeinden und anderen öffentlichen Korporationen zu stellen, ohne Rücksicht darauf, ob sie eigentliche Gewerbebetriebe sind oder nicht. Jedenfalls ist dies im Verwaltungswege anzustreben, da kein Grund besteht, die in öffentlichen Betrieben beschäftigten Arbeiter in Bezug auf den Arbeiterschutz schlechter zu stellen als ihre in gleichartigen Betrieben von Gewerbetreibenden beschäftigten Kameraden."

In der Literatur wird die Ansicht, daß die Bestimmungen des Tit. VII auf alle technischen Betriebe des Reichs, der Bundesstaaten und der Gemeinden Anwendung finden, noch vertreten von Laband,[2]) Nelken,[3]) Zorn,[4]) mit weniger Entschiedenheit auch von v. Schicker[5]) und Schenkel.[6])

Es mag hier genügen, auf die betr. Stelle bei Laband zu verweisen:

„Die technischen Betriebe des Reichs, der Staaten und Gemeinden sind den Vorschriften des Arbeiterschutzgesetzes unterworfen, soweit nicht besondere Ausnahmen für sie anerkannt sind, auch wenn sie nicht als Gewerbebetriebe zu erachten sind."

Zu den wichtigsten Errungenschaften der modernen Arbeiterschutzbestimmungen ist die einheitliche reichsgesetzliche Regelung der Sonntagsruhe zu rechnen. Aus der Begründung des Entwurfs vom Jahre 1890[7]) läßt sich in dieser Richtung folgendes entnehmen:

„Die bisherige Bestimmung des § 105 Abs. 2 der GO. sichert dem Arbeiter nicht genügend die Möglichkeit, die Sonn- und Festtage der notwendigen Ruhe von der Wochenarbeit, der inneren Sammlung, der Stärkung und Erfrischung zu neuer Arbeit und der Pflege des Familienlebens zu widmen.

Die zivilrechtliche Unwirksamkeit der Verträge, wodurch sich Arbeiter zum Arbeiten an Sonn- und Festtagen verpflichten, reicht bei der Abhängigkeit der meisten Arbeiter und bei der Versuchung, die in dem gebotenen Mehrverdienste liegt nicht aus, um die tatsächliche Beschäftigung an Sonn- und Festtagen zu hindern. Diese Wirkung kann vielmehr nur durch ein gesetzliches Verbot der Arbeit an Sonn- und Feiertagen erzielt werden."

---

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. II, S. 13.

[2]) Laband a. a. O. III, 219; [3]) Nelken a. a. O., 350 f.; [4]) Zorn a. a. O. II, 75; [5]) v. Schicker a. a. O. I, 578; [6]) Schenkel a. a. O. II, 158; [7]) Reichstagsverh. I. Anl.-Bd. 1890/91, S. 12.

Geht nicht aus den idealen Zwecken, welche hiernach die erweiterten Bestimmungen über die Sonntagsruhe verfolgen sollen, zur Genüge hervor, daß in dieser Richtung der kleinliche Unterschied zwischen Betrieben, die nur ihrer Zweckbestimmung nach gewerbliche sind, und solchen, welche ihrer technischen Art nach gewerbliche sind, von selbst wegfallen, daß die Bestimmungen über Sonntagsruhe auf staatliche und gemeindliche Unternehmungen, gleichviel, ob dieselben im Erwerbsinteresse oder in irgend welchem anderen Interesse betrieben werden, Anwendung finden müssen!

Dem Arbeiter soll nach dem Wortlaut der Motive die sonntägliche Ruhe und Erholung zugute kommen, ihm soll Gelegenheit geboten sein, sich der Pflege des Familienlebens zu widmen. Nur eine ängstlich am Buchstaben klebende Auslegung des Gesetzes könnte dazu führen, diese Wohltaten denjenigen Arbeitern vorzuenthalten, welche in öffentlichen Betrieben beschäftigt sind, die nicht in Erwerbsabsicht unterhalten werden, während doch das Bedürfnis der in solchen Betrieben beschäftigten Arbeiter nach Ruhe und Erholung in nicht geringerem Maße vorhanden ist als bei Arbeitern in gleichartigen Privatbetrieben.

Es muß daher der § 105b, welcher die Sonntagsarbeit im Betriebe von Bergwerken, Salinen, Hüttenwerken, Fabriken und Werkstätten, Werften sowie bei Bauten aller Art verbietet, auf alle gewerblichen Betriebe, mögen sie von Privaten, vom Staat oder von Gemeinden unterhalten werden, in gleichem Maße Anwendung finden. Das Verbot der Sonntagsarbeit richtet sich nach v. Landmann[1]) gegen alle Unternehmer von Betrieben der im Gesetz bezeichneten Art, mögen sie Privatleute oder Staats- und andere öffentliche Verwaltungen, physische oder juristische Personen sein. Der Standpunkt der bezüglich derjenigen Staats- und Kommunalbetriebe einzunehmen ist, welche nicht den Charakter von privaten Gewerbebetrieben haben, weil sie nicht auf Erwerb abzielen, ist bereits mehrfach dargetan.

Wenn § 105b von Werften spricht, so haben hier nach Nelken[2]) alle Werften in Betracht zu kommen, auch diejenigen, welche staatlicherseits lediglich für den Bau und die Reparatur von Kriegsschiffen betrieben werden.

Einen Anhaltspunkt dafür, daß der § 105b die weitgehendste Anwendung finden kann und muß, bietet auch der Wortlaut des Gesetzes, welches von „Bauten aller Art" spricht. Was darunter verstanden werden soll, ergibt sich weder aus dem Gesetz noch aus seiner Begründung, noch aus den Verhandlungen des Reichstages. Mangels gesetzlicher Bestimmung sind eben dann als Bauten aller Art jegliche Arbeiten, welche zu einem Bau gehören, ohne Rücksicht darauf, ob es sich um Hoch- oder Tiefbau handelt, an Sonn- und

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. II, 25.
[2]) Nelken a. a. O. 379, s. a. Schenkel a. a. O II, 196.

Festtagen verboten, und es sollen unter den Bauten des § 105b auch die Reparatur-, Tief-, Wege- und Eisenbahnbauten verstanden werden. Dabei soll es nicht darauf ankommen, wer den Arbeiter bei solchen Bauten beschäftigt, ob ein Unternehmer der gewerbsmäßige Bauten ausführt, oder eine Person, die lediglich für ihren Privatgebrauch Gebäude errichtet oder an denselben Reparaturen vornimmt. In den Ausführungsanweisungen der einzelnen Bundesstaaten bestätigt sich diese Annahme.

Ferner werden im ganzen Bundesgebiete auch die nicht gewerbsmäßig betriebenen Bauten ohne Unterschied, ob sie von Privatpersonen im Interesse ihres eigenen Wirtschaftsbetriebes oder vom Staate oder der Gemeinde für öffentliche Zwecke ohne Vergebung an einen Unternehmer vorgenommen werden, als dem § 105b Abs. 1 unterliegend betrachtet und behandelt.[1]).

In Gemäßheit der Ausführungsanweisungen wird dabei kein Unterschied zu machen sein, ob die Bauten einem Betrieb angehören, der gemäß § 6 GO. nicht den Bestimmungen der GO. unterliegt. Deshalb fallen auch sowohl Eisenbahnbauten selbst als auch die im Interesse der Eisenbahn von dieser vorzunehmenden Bauten, wie Stationsgebäude, Werkstätten und ähnl., unter den Begriff der Bauten im Sinne des § 105b. So erklärt sich denn auch die v. Schicker[2]), v. Landmann[3]), Schenkel[4]) vertretene Anschauung, daß Regiebauten des Staates unter § 105b fallen.

Die soeben dargetane Auffassung gewinnt umsomehr an Richtigkeit, wenn man bedenkt, daß die in den § 105e ff. zugelassenen Ausnahmen von dem allgemeinen Prinzip der Sonn- und Festtagsruhe den Eigentümlichkeiten der fraglichen Betriebe in angemessener Weise Rechnung tragen, indem Ausnahmen teils unmittelbar kraft Gesetzes (§ 105c), teils durch den Bundesrat (§ 105d), teils durch die höhere Verwaltungsbehörde (§ 105b), teils endlich durch die Polizeibehörden oder unteren Verwaltungsbehörden (§ 105b Abs. 2 und § 105f) bestimmt werden können.

So schreibt z. B. § 105c in Ziff. 1 vor, daß § 105b keine Anwendung finde auf Arbeiten, welche in Notfällen oder im öffentlichen Interesse unverzüglich vorgenommen werden müßten.

Der Umstand, daß die betr. Arbeit vom Staate selbst oder in dessen Auftrag vorgenommen wird, macht dieselbe noch nicht zu einer Arbeit, für die ein öffentliches Interesse vorliegt. Wenn also in einer staatlichen Waffenfabrik oder Tabakmanufaktur am Sonntag gearbeitet werden soll, so muß der Nachweis erbracht werden, daß die Arbeiten wirklich im Interesse des Staates dringlich sind.[5])

---

[1]) ebenso v. Landmann II, 30 a. a. O.
[2]) v. Schicker a. a. O. I, 589; [3]) v. Landmann a. a. O. II, 30.
[4]) Schenkel a. a. O. 197.
[5]) vergl. Nelken, a. a. O. 417.

Andrerseits kommen immerhin häufig Fälle vor, in denen im öffentlichen Interesse der Staat oder die Gemeinde offensichtlich veranlaßt sind, Arbeiten an Sonn- oder Festtagen vorzunehmen. Es sei hier nur an die im Interesse des Verkehrs notwendigen Ausbesserungen der durch elementare Ereignisse zerstörten oder beschädigten Straßen, Brücken und Dämme, an Arbeiten, die im Interesse der Gesundheitspflege, der Landesverteidigung erforderlich sind, erinnert.

Für Staats- und Gemeindebetriebe kommen ferner auch die Bestimmungen der Ziff. 3 und 5 des § 105c in Betracht, welche die Vorschriften über Sonntagsruhe als nicht anwendbar erklären auf die Bewachung der Betriebsanlagen, Arbeiten zur Reinigung und Instandhaltung, durch welche der regelmäßige Fortgang des Betriebs bedingt ist, sowie auf Arbeiten, von welchen die Aufnahme des vollen werktägigen Betriebs abhängig ist, sofern diese Arbeiten nicht an Werktagen vorgenommen werden können, endlich auf die Beaufsichtigung des Betriebs, soweit er an Sonn- und Festtagen stattfindet.

Es wird hier hinzuweisen sein auf die in staatlichen und gemeindlichen Betrieben angestellten Fabrikwächter, die namentlich auf Verhütung von Feuersgefahr zu achten haben, ferner auf die Heizer, welche das Feuer in Kesseln und Oefen die Sonn- und Feiertage über unterhalten müssen, um das Anheizen bei Arbeitsbeginn zu ersparen, endlich auf die bei diesen Arbeiten erforderlichen Aufsichtspersonen.

Nach § 105c Abs. 2 GO. obliegt Gewerbetreibenden, welche Arbeiter an Sonn- und Festtagen mit Arbeiten der unter Ziff. 1 bis 5 des § 105c erwähnten Art beschäftigen, die Verpflichtung, ein Verzeichnis anzulegen, in welches für jeden einzelnen Sonn- und Festtag die Zahl der beschäftigten Arbeiter, die Dauer ihrer Beschäftigung sowie die Art der vorgenommenen Arbeiten einzutragen sind. Das Verzeichnis ist auf Erfordern der Ortspolizeibehörde sowie dem im § 139b bezeichneten Beamten jederzeit zur Einsicht vorzulegen.

v. Landmann[1]), Nelken[2]) und auch v. Schicker[3]) und Schenkel[4]) stehen auf dem Standpunkt, daß nur Gewerbetreibende dieses Verzeichnis zu führen hätten. Als solche könnten mangels der Erwerbsabsicht diejenigen Unternehmer nicht in Betracht kommen, welche keine Gewinnerzielung bezwecken, wie z. B. diejenigen, welche einen Bau in Regie ausführen, ferner staatliche Betriebe, die lediglich für Zwecke des Staates tätig seien.

Nach den Motiven hat das Verzeichnis einen doppelten Zweck: Es soll einerseits eine wirksame Kontrolle dafür bieten, daß eine Beschäftigung von Arbeitern nicht in weiterem Umfange stattfindet, als nach Abs. 1 des § 105c erlaubt ist, daß also die Gewerbetreibenden

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. II, 56.
[2]) Nelken a. a. O. 424.
[3]) v. Schicker I, 598; [4]) Schenkel a. a. O. II, 224.

den § 105c nicht zum Deckmantel für die Ausübung des Gewerbebetriebes an Sonn- und Festtagen machen. Andrerseits soll durch das Verzeichnis die Möglichkeit gewährt werden, die Zweifel und Unklarheiten, welche bei den sehr dehnbaren Bestimmungen des Abs. 1 leicht entstehen können, zu beheben, indem die Gewerbeaufsichtsbeamten auf Grund ihrer Erfahrungen die Gewerbetreibenden belehren, daß diese oder jene von ihnen für zulässig gehaltene Sonntagsarbeit nicht gestattet ist.

Hienach erscheint die v. Landmann, Nelken, v. Schicker und Schenkel (s. o.) vertretene Ansicht nicht so unhaltbar wie Ruckdeschel[1]) meint. Der Zweck des Verzeichnisses ist doch in der Hauptsache nur, dem Mißstande vorzubeugen, daß die Erlaubnis teilweiser Sonntagsarbeit zur Ausbeutung der Arbeitskräfte mißbraucht und damit die Bestimmungen über Sonntagsruhe umgangen werden. Daß diese Befürchtung bei nicht gewerbsmäßig betriebenen Unternehmungen, insbesondere bei Staats- und Gemeindebetrieben, die nicht Erwerbszwecke verfolgen, nicht in Betracht kommen kann, weil das Interesse an einer derartigen Umgehung des Gesetzes bei diesen Betrieben fehlt, leuchtet wohl ein.

Allerdings soll nicht in Abrede gestellt werden, daß die Verpflichtung zur Führung des Verzeichnisses der Aufsicht der im § 155, Abs. 3 genannten Organe unterstellt ist. Höchstens aus diesem Gesichtspunkte könnte die Ansicht Ruckdeschels berechtigt sein.

§ 105c bestimmt, daß für Gewerbe, deren vollständige oder teilweise Ausübung an Sonn- und Festtagen zur Befriedigung täglicher oder an diesen Tagen besonders hervortretender Bedürfnisse der Bevölkerung erforderlich ist, durch Verfügung der höheren Verwaltungsbehörde Ausnahmen von den im § 105b getroffenen Bestimmungen zugelassen werden können.

Hierher sind für das vorliegende Problem zunächst die Anstalten für Beleuchtung, Reinigung, Körperpflege u. a., soweit sie vom Staat oder der Gemeinde betrieben werden, zu rechnen. Es kommen also die staatlichen und kommunalen Gas-, Elektrizitätswerke, Badeanstalten und Wasserwerke in Betracht.

Die Praxis der Bundesstaaten ist in dieser Richtung verschieden. Die preußische Ausführungsanweisung nennt Gasanstalten, Elektrizitätswerke, Wasserversorgungsanstalten, Badeanstalten — ein Grund zwischen privaten und solchen, die vom Staat oder der Gemeinde betrieben werden, einen Unterschied zu machen, besteht nicht — als solche Betriebe, für welche gemäß § 105c eine Ausnahme von § 105b zulässig ist.

In der bayerischen[2]) Ausführungsanweisung sind Bade- und Wasserversorgungsanstalten nicht genannt. Denn nach Ansicht der

[1]) Ruckdeschel a. a. O. S. 55.
[2]) Bayer. AusfAnw. zu § 105b Abs. 1, § 26.

bayer. AusfAnw. fallen Bade- wie Wasserversorgungsanstalten nicht unter § 105b und ein Teil der Badeanstalten gehört zu den Heilanstalten, auf welche gemäß § 6 der § 105b ohnehin keine Anwendung findet.

Der preußischen[1]) Ausführungsanweisung ist, wenn man der Tendenz des Gesetzes folgt, welches einem möglichst großen Personenkreise die Vorteile der Sonntagsruhe zuzuwenden bestrebt ist, der Vorzug zu geben.

Auf den Betrieb gemeindlicher Sparkassen finden die Vorschriften des § 105 Abs. II keine Anwendung, da die von den Gemeinden unterhaltenen Sparkassen nicht als Erwerbsunternehmen anzusehen sind (vergl. Verordn. des Kgl. sächs. Min. d. Inn. vom 31. August 1892:[2]) „Die genehmigten Sparkassen des Landes sind als gemeinnützige, nicht als Erwerbsunternehmungen anzusehen").

Schließlich gibt auch noch die Frage nach der Anwendbarkeit der Vorschriften über Sonntagsruhe auf die Staatseisenbahnen und auf die städtischen Straßenbahnen zu Erörterungen Anlaß.

Es ist schon oben ausgeführt worden, daß § 6 GO. die Eisenbahnunternehmungen schlechthin von dem Geltungsgebiet der GO. ausschließt. Aber abgesehen hievon würde der Eisenbahnbetrieb auch durch § 105i GO. von den Vorschriften über Sonntagsruhe entbunden sein, da § 105i das Verkehrsgewerbe, und hiezu sind doch Eisenbahn- und Straßenbahnbetrieb zu rechnen, der Anwendung des § 105a Abs. I und der §§ 105b—105g entzogen hat.

Dieser Standpunkt wird im allgemeinen auch in der Praxis vertreten und durchgeführt. Es ist bereits oben bei Behandlung der Staatseisenbahnen dargelegt worden, daß die Durchführung der Sonntagsruhe in dem Teil der Eisenbahnunternehmungen, welcher schlechthin als Transportunternehmen bezeichnet werden mag, mit den Anforderungen des modernen Verkehrs unvereinbar wäre. Es müssen eben in diesen Betriebszweigen die im allgemeinen für die Sonn- und Festtage bestimmten Ruhezeiten dadurch wieder eingebracht werden, daß die Arbeiter durch Befreiung vom Dienste an anderen Tagen entschädigt werden. Wenn dem Arbeiter nur Zeit zur notwendigen Ruhe und Erholung überhaupt gewährt wird, ist ja der Zweck des Gesetzes erfüllt.

In welchem Verhältnis die Nebenbetriebe der Staatseisenbahnen und Straßenbahnen wie Reparaturwerkstätten, Gas-, Elektrizitätswerke, Schwellenimprägnierungsanstalten zu den eigentlichen Transportunternehmungen stehen, ist mehrfach erörtert worden.

Nach Ansicht des Reichsgerichts,[3]) welche auch Nelken[4]) als

[1]) Preuß. AusfAnw. vom 11. März 1895, lit. g, MBl. S. 46.
[2]) Reger, Entsch. XIII, S. 132.
[3]) Entsch. d. R. i. C. vom 30. Dezbr. 1882, Reger, Entsch. IV, 5, s. a. oben S. 23 u. S. 39.
[4]) Nelken a. a. O., S. 770.

richtig anerkennt, wären diese Nebenbetriebe, da sie nur als Annexe der Eisenbahnunternehmungen gelten, von den Bestimmungen der GO. schlechthin unberührt. Indessen steht die herrschende Lehre[1]) auf dem Standpunkt, daß die Hilfsbetriebe der Eisenbahnunternehmungen — dazu gehören auch Straßenbahnen — und zwar auch der Staatseisenbahnen und der gemeindlichen Straßenbahnen unter die GO., mithin unter die Bestimmungen des § 105b fallen. Diese Auffassung hat das Gesetz auf ihrer Seite, welches in § 105b von Fabriken und Werkstätten spricht. Es ist bereits bei Behandlung der Frage nach der Anwendbarkeit der GO. auf die Staatseisenbahnen und deren Nebenbetriebe darauf hingewiesen worden, daß § 6 nicht den Zweck haben könne, den ganzen Betrieb der Eisenbahnunternehmungen den Vorschriften der GO. zu entziehen. Zweifellos als richtig anzuerkennen ist die Anschauung Schenkels,[2]) der Vorbehalt des § 6 beziehe sich nicht auf Tit. VII, § 6 habe nur den Zweck, der landesrechtlichen Regelung hinsichtlich der Zulassung zum selbständigen Gewerbebetrieb und der Betriebsuntersagung Spielraum zu lassen, nicht aber auch die Regelung der Arbeitsverhältnisse für solche Betriebe aus dem Rahmen der GO. auszuschließen; abzulehnen ist indessen die Ansicht Schenkels[2], die Vorschriften des Tit. VII bezögen sich nur auf gewerbsmäßige Eisenbahnunternehmungen. Es genügt zur Widerlegung der Schenkelschen Ansicht auf die Ausführungen bei der Feststellung des Begriffes gewerbliche Arbeiter zu verweisen.

In richtiger Erkenntnis der hohen sozialpolitischen Bedeutung der staatlichen Arbeiterfürsorge und in Würdigung der Tatsache, daß auf einem so ausgedehnten Gebiet, wie dem der Eisenbahnunternehmungen, das allein Tausende von Arbeitern nährt und beschäftigt, die segensreichen Einrichtungen der Arbeiterschutzbestimmungen den Beteiligten nicht geschmälert oder vorenthalten werden dürfen, hat die Verwaltungspraxis der meisten Bundesstaaten die Geltung der Arbeiterschutzvorschriften, vornehmlich der Bestimmungen über Sonntagsruhe, für die Hilfsbetriebe ihrer Eisenbahnunternehmungen anerkannt.

---

§ 14.

Arbeitsbücher, Lohnbücher, Arbeitszettel; Verbot des Truckſyſtems; (§§ 107—114a, 115—119a); Fortbildungsschulen (§ 120); Bestimmungen zum Schutz der Arbeiter in Bezug auf Leben, Gesundheit, Sittlichkeit (§ 120 a—c).

Die §§ 107—114a beschäftigen sich mit den Bestimmungen über Einführung von Arbeitsbüchern für Minderjährige, sowie über Führung von Lohnbüchern und Arbeitszetteln.

---

[1]) v. Landmann-Rohmer II, 88, [2]) Schenkel II, 159.
[2]) Schenkel, II, 159 f.

Mit zunehmender Verbreitung der Beschäftigung in Fabrikbetrieben, wobei es sich nicht durchführen läßt, den jugendlichen Arbeiter und den Lehrling wie im Handwerk, wo der Arbeiter häufig in die häusliche Gemeinschaft seiner Brotherrn aufgenommen ist, der Zucht und Aufsicht des Arbeitgebers zu unterwerfen, haben sich Mißstände bemerkbar gemacht, die die Motive[1]) zusammenfassen, wie folgt:

„In den letzten Jahren mehren sich die Klagen über die Lockerung der Zucht und Sitte, über das Schwinden der elterlichen Autorität bei den jugendlichen Fabrikarbeitern. Die meisten von ihnen haben nicht wie Handwerkslehrlinge eine längere Lehrzeit durchzumachen und gelangen rasch zu einem für ihre Jahre reichlichen Verdienste. Ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit von den Eltern zeigt sich häufig darin, daß sie diesen Kostgeld geben und wenn die Eltern ihren Wünschen und Launen entgegentreten, das elterliche Haus verlassen, um sich auswärts als Kostgänger einzumieten. Mangelnder Sparsinn, übermäßiger Besuch von Wirtshäusern und Tanzböden, frühzeitige leichtsinnige Heiraten, ohne andere Mittel als den täglichen Verdienst treten gerade bei solchen jugendlichen Arbeitern und Arbeiterinnen hervor, die früh das elterliche Haus verlassen oder die elterliche Zucht abschütteln und seit dem Verlassen der Volksschule nur die Zucht innerhalb des Fabrikbetriebes kennen gelernt haben. Aehnliche Klagen sind auch bei den jugendlichen Bergarbeitern und in einzelnen Landesteilen auch bei den Handwerksgesellen laut geworden.

Die Novelle von 1878 hat zwar durch Einführung des Arbeitsbuches und verschärfte Bestimmungen gegenüber Lehrlingen und kontraktbrüchigen jugendlichen Arbeitern den Mißständen zu steuern gesucht, aber ohne ausreichenden Erfolg.

Wenn auch diese Mißstände auf dem Wege der Gesetzgebung allein nicht bekämpft werden können, hiezu vielmehr die Mitwirkung von Kirche und Gemeinde, Familie und Arbeitgeber erforderlich ist, so muß die Gesetzgebung doch versuchen, soweit es ihr möglich ist, die elterliche Autorität zu stärken und die allzugroße Bewegungsfreiheit der minderjährigen Arbeiter einzudämmen."

Stärkung der elterlichen Autorität also und Beschränkung einer allzugroßen Bewegungsfreiheit der minderjährigen Arbeiter soll durch die Bestimmungen über Arbeitsbücher bezweckt und erreicht werden. Schon die Anordnung, daß das Arbeitsbuch nur auf Antrag oder mit Zustimmung des gesetzlichen Vertreters ausgestellt werden darf, minderjährige Personen aber ohne Arbeitsbuch nicht beschäftigt werden dürfen, bietet Gewähr dafür, daß die elterliche Genehmigung zu dem Beruf, den der Minderjährige ergreifen will, nicht umgangen werden kann. Einer willkürlichen, nur zu oft ungerechtfertigten Lösung des Arbeitsverhältnisses seitens des Minderjährigen tritt die Bestimmung entgegen, daß das Arbeitsbuch nur an den gesetzlichen Vertreter oder

[1]) Reichstagsverh. 90/91, Anl. Bd. I, S. 15.

geeignetenfalls mit Genehmigung der Gemeindebehörde an die zur gesetzlichen Vertretung nicht berechtigte Mutter oder einen sonstigen Angehörigen ausgehändigt wird, wenn es der gesetzliche Vertreter verlangt oder der Arbeiter das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

Diese Bestimmungen über die Arbeitsbücher haben also dieselbe Wirkung wie die sonst allenfalls zur Eingehung des Arbeitsverhältnisses in jedem einzelnen Falle einzuholende Genehmigung des gesetzlichen Vertreters. Gerade in Großbetrieben, wo eine jedesmalige Einholung der Genehmigung umständlich und undurchführbar wäre, muß eine derartige Einrichtung wie die Arbeitsbücher mit Freuden begrüßt werden. Es ist wohl selbstverständlich, daß sich Staats- und Gemeindebetriebe in ihrem eigensten Interesse den in dieser Hinsicht getroffenen Vorschriften nicht entziehen dürfen.

Wenn schon die Anwendbarkeit der Bestimmungen über die Arbeitsbücher an sich anerkannt werden muß, so ergibt sich wohl von selbst, daß die Ordnungsvorschriften über den Inhalt und die erforderlichen wie die verbotenen Einträge eo ipso auf staatliche und gemeindliche Unternehmungen Anwendung finden. Das Gleiche gilt für die im § 113 behandelten Arbeitszeugnisse.

Durch die Einführung der im § 114a genannten Lohnbücher und Arbeitszettel soll verhütet werden, daß der Arbeiter sich im Unklaren über die zwischen ihm und seinem Arbeitgeber bestehenden Lohn- und Arbeitsbedingungen befinde. In solchen Betrieben, für welche der Bundesrat Lohnbücher und Arbeitszettel vorschreibt, wird sich, gleichviel ob sie vom Staat, einer Gemeinde oder von Privaten, ob im Erwerbs- oder im öffentlichen Interesse unterhalten werden, die Einführung der Lohnbücher und Arbeitszettel von selbst empfehlen, wie denn überhaupt überall da, wo der Arbeiter nicht unmittelbar mit dem Unternehmer den Arbeitsvertrag abschließt, Einrichtungen, welche geeignet sind, Irrtümer zu vermeiden, nur begrüßt werden können.

Wenn die Staatsbehörde in den §§ 115—119b gewisse Mißbräuche, welche bei Lohnzahlungen zum Nachteile der Arbeiter vorkommen, insbesondere das sogen. Truckſystem auszuschließen und unmöglich zu machen bestrebt ist, so muß es eigentlich als selbstverständlich erscheinen, daß der Staat, wo er selbst als Unternehmer von Gewerbebetrieben auftritt, sich diesen in den erwähnten §§ enthaltenen Anordnungen unterwirft.

Für staatliche und auch für gemeindliche Unternehmungen besteht also ebenso wie für Privatbetriebe die Verpflichtung, die Arbeitslöhne in Reichswährung zu berechnen und auszuzahlen (§ 115 Abs. I). Ferner gilt für sie in gleicher Weise das Verbot der Abgabe von Waren an die Arbeiter auf Kredit, vorbehaltlich der Ausnahmen im Abs. 2 des § 115, wonach es gestattet ist, den Arbeitern Lebensmittel für den Betrag der Anschaffungskosten, Wohnung und Landnutzung gegen die ortsübliche Miet- und Pachtpreise, Feuerung, Beleuchtung, regelmäßige Beköstigung, Arzneien und ärztliche Hilfe sowie Werkzeuge

und Stoffe zu den ihnen übertragenen Arbeiten für den Betrag der durchschnittlichen Selbstkosten unter Anrechnung bei der Lohnzahlung zu verabfolgen.

Die nach § 115a der unteren Verwaltungsbehörde zustehende Befugnis, die Auszahlung der Löhne in Gast- und Schankwirtschaften ausnahmsweise zu gestatten, kann gemäß § 155 Abs. III für Staatsbetriebe der der Betriebsverwaltung vorgesetzten Dienstbehörde übertragen werden. Schon aus dieser Bestimmung ergibt sich, daß die Betriebe des Staates mit den Vorschriften der §§ 115—119b getroffen werden sollten. Und was hier für die staatlichen Betriebe gilt, ist selbstverständlich auch auf die gemeindlichen anwendbar.

Es findet deshalb die Bestimmung, daß die Auszahlung der Arbeitslöhne in Gast- und Schankwirtschaften oder Verkaufsstellen nicht stattfinden dürfe, auf staatliche und gemeindliche Betriebe ebenso gut Anwendung wie auf private. Ist doch der Zweck der Bestimmung der gleiche: die Arbeiter vor der Versuchung zu bewahren, alsbald einen Teil des empfangenen Lohnes an Ort und Stelle auszugeben.

Konsequenterweise müssen, wenn die Anwendbarkeit der §§ 115 und 115a anerkannt wird, auch die §§ 116—119, welche die Schlußfolgerungen aus den Zuwiderhandlungen gegen § 115 u. 115a ziehen, auf staatliche und gemeindliche Unternehmungen Geltung beanspruchen.

Von den Bestimmungen über Beschränkungen der zur Sicherung gegen Kontraktbruch zwischen Arbeitgeber und Arbeiter ausbedungenen Lohneinbehaltungen, wie sie im § 119a niedergelegt sind, werden Staats- und Gemeindebetriebe ebensowenig entbunden werden können, wie private Unternehmungen. Es ist eben immer daran festzuhalten, daß alle diese Bestimmungen im einseitigen Interesse des wirtschaftlich Schwächeren, des Arbeiters, gegeben sind; und wo der Staat aus sozialpolitischen Gründen in das Vertragsverhältnis zwischen Arbeiter und Arbeitgeber durch gesetzliche Maßnahmen einzugreifen sich veranlaßt gesehen hat, da muß er auch, wenn er selbst als Unternehmer auftritt, in erster Reihe stehen, wenn es gilt, diese sozialpolitischen Ideen in die Wirklichkeit umzusetzen.

Wenn v. Landmann-Rohmer bei der Auslegung des § 120, welcher Bestimmungen über den Fortbildungsunterricht der Arbeiter, besonders der Arbeiterinnen enthält, sagt, der § 120 gelte für alle gewerblichen Arbeiter im Sinne des Tit. VII und dabei auf das in der Einleitung zu gegenwärtigem Abschnitt hervorgehobene Zugeständnis verweist, daß dem Begriff, „gewerbliche Arbeiter" eine möglichst weite, zum Teil über den eigentlichen Gewerbebetrieb hinausgreifende Deutung zu geben sei, so kann es wohl einem begründeten Zweifel nicht unterliegen, daß diese Bestimmungen auf Staats- und Gemeindebetriebe in vollem Umfange Anwendung finden.

Schon in den Motiven[1]) findet die Anschauung, daß mit diesen

[1]) Reichstagsverh. 1890/91, I. Anl. Bd. S. 17.

Bestimmungen lediglich das Interesse der arbeitenden Bevölkerung im Auge behalten wird, daß es dagegen auf die Person des Unternehmers nicht ankommen kann, ihre Bestätigung.

„Für die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und für die Hebung des Familienlebens der arbeitenden Klassen und namentlich der Fabrikarbeiter ist es, wie gegenwärtig allgemein anerkannt wird, von der größten Bedeutung, daß die heranwachsende weibliche Jugend zur Tüchtigkeit für den Beruf der Hausfrauen erzogen werde. Dazu bedarf es namentlich in den Gegenden, wo die Mädchen schon in jungen Jahren Beschäftigung in Fabriken finden, eines geordneten Unterrichtes in weiblichen Hand- und Hausarbeiten."

In der Literatur wird die Anwendbarkeit des § 120 auf Staats- und Gemeindebetriebe noch anerkannt von Nelken[1]), v. Rohrscheidt,[2]) insbesondere aber auch von v. Schicker[3]), der seine Ansicht auf den Standpunkt der preußischen Praxis stützt und in diesem Sinne ausführt:

„Auf diejenigen Staats- und Kommunalbetriebe, welche nicht auf Erzielung von Gewinn abzielen, also nicht fiskalischen Zwecken dienen, wäre nach dem Wortlaut der § 120 nicht anwendbar; im Anschluß an die in einem preußischen MinErl. vom 11. März 1893 (MinBl. S. 112) als zweifellos frei bezeichnete preußische Praxis ist aber als im Sinne des Gesetzes liegend anzusehen, daß den Gewerbeunternehmern im Sinne des § 120 auch die Verwaltungen derjenigen öffentlichen Zwecken dienenden staatlichen und kommunalen Betriebe zuzurechnen sind, in welchen eine ihrer Art nach gewerbetechnische Produktion stattfindet, so z. B. die Pulver-, Geschütz-, Gewehrfabriken und die öffentlichen Bauverwaltungen."

Schutz der Arbeiter in bezug auf Leben, Gesundheit und Sittlichkeit bezwecken die §§ 120a und b, während § 120 c besondere Vorschriften für die jugendlichen Arbeiter in dieser Richtung enthält.

Eine zu enge Auslegung des Begriffes Gewerbeunternehmer hat dazu geführt, Zweifel an der Anwendbarkeit dieser doch wahrlich Arbeiterschutzvorschriften im reinsten Sinne des Wortes darstellenden Bestimmungen auf Staats- und Gemeindebetriebe aufkommen zu lassen.

v. Landmann-Rohmer[4]) führt aus:

„Nach dem Wortlaute des Gesetzes gelten die §§ 120a ff. nicht für solche Unternehmungen, welche keine Gewerbeunternehmungen sind, z. B. Regiebauten und Staatswerkstätten, welche unmittelbaren Staatszwecken dienen."

Es ist bereits mehrfach darauf hingewiesen worden, daß es nicht angeht, die Wohltaten der Arbeiterschutzbestimmungen, welche doch nur im Interesse der Arbeiter erlassen sind, diesen um deswillen zu schmälern oder vorzuenthalten, weil der Betriebsunternehmer kein Gewerbe-

[1]) Nelken a. a. O. 553[2], [2]) v. Rohrscheidt a. a. O. 540, [3]) v. Schicker a. a. O. I, 651.

[4]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. II, 153[2].

treibender ist, keinen Erwerbszweck verfolgt. Gerade bei den in Rede stehenden Bestimmungen über Schutz des Lebens, der Gesundheit und Sittlichkeit der Arbeiterschaft muß doch der Unterschied, welcher aus der Person des Unternehmers und den von ihm verfolgten Zwecken abgeleitet werden möchte, ganz in Wegfall kommen.

Es ist deshalb auch der Standpunkt Nelkens[1]), § 120a sei nicht anwendbar auf diejenigen Betriebe, welche überhaupt nicht gewerbsmäßig stattfinden, also insbesondere Staatsbetriebe und Regiebauunternehmungen, als unhaltbar abzulehnen.

v. Schicker[2]) vertritt hier, wie oben bezüglich des § 120, den einzig richtigen Standpunkt. Aber auch v. Landmann[3]) und Nelken[4]) führen im unmittelbaren Anschluß an ihre obenerwähnte Ansicht und gewissermaßen in Einschränkung derselben an, daß die deutschen Staatsverwaltungen auch in denjenigen Staatsbetrieben, welche nicht im fiskalischen Interesse betrieben werden, sondern unmittelbaren Staatszwecken dienen, die §§ 120a ff. zur Anwendung bringen.

Man wird nicht fehlgehen, wenn man den von der Praxis eingenommenen Standpunkt, welchen auch v. Schicker einnimmt, teilt.

---

§ 15.

Verhältnisse der Fabrikarbeiter (4. Abschnitt des Tit. VII), § 134 bis 139a; Aufsicht (§ 139b, 155, III).

Der 4. Abschnitt des Tit. VII handelt von den Verhältnissen der Fabrikarbeiter. Wegen der großen Bedeutung der für diese geltenden Sonderbestimmungen erscheint es notwendig, festzustellen, welche Betriebe als Fabriken zu gelten haben. Da die GO. eine bestimmte Definition des Fabrikbegriffes nicht gegeben hat, wie denn überhaupt dieser Begriff sich nicht bestimmt umschreiben läßt, vielmehr aus dem Vorliegen oder Fehlen verschiedener Merkmale auf Vorhandensein oder Nichtvorhandensein eines Fabrikbetriebes geschlossen werden muß, so hat Literatur und Praxis verschiedene Kriterien aufgestellt, welche die Feststellung erleichtern und ermöglichen.

Aus der Voraussetzung, daß als Fabriken jedenfalls nur solche Anlagen in Betracht kommen, welche sich gewerbsmäßig mit der Bearbeitung, Verarbeitung oder Veredelung von Gegenständen befassen, schließt Nelken[5]), daß von vornherein diejenigen Betriebe in Wegfall kommen, welche nicht zu den gewerblichen gehören, bei denen keine Gewinnabsicht obwaltet.

---

[1]) Nelken a. a. O. 556; e.
[2]) v. Schicker a. a. O. I, 656 Anm. 2.
[3]) v. Landmann-Rohmer II, 153, Anm. 2.
[4]) Nelken a. a. O. 566.
[5]) Nelken a. a. O. 766, 767.

Dieser Grundsatz führt Nelken[1]) dann im weiteren Verlauf seiner Erörterung zu folgendem Ergebnis:

„Daß im übrigen die sämtlichen staatlichen Gewerbebetriebe und entsprechend auch die Gewerbebetriebe von Gemeinden der GO. unterliegen und, soweit sie fabrikmäßig stattfinden, nach den hiefür geltenden Grundsätzen zu behandeln sind, ist unbestritten. Dagegen erscheint es zweifelhaft, ob diese Bestimmungen auch auf diejenigen technischen Staats- und Gemeindebetriebe anzuwenden sind, welche nicht gewerblichen Interessen dienen und lediglich für öffentliche Zwecke bestimmt sind."

Aber selbst für den Fall, daß die für den Fabrikbegriff erforderlichen Voraussetzungen, insbesondere die des gewerbsmäßigen Betriebes auf staatliche und gemeindliche Anlagen nicht zutreffen sollten, so ist doch zuzugeben, — und dies wird von Nelken[2]) v. Schicker[3]) und v. Landmann[4]) bestätigt — daß bei Erlaß des Gesetzes vom 1. Juni 1891 die Absicht vorherrschend gewesen ist, die Vorschriften dieses Gesetzes, somit auch die Bestimmungen des 4. Abschnittes des Tit. VII, auf staatliche und gemeindliche Unternehmungen auszudehnen, auch wenn in diesen Betrieben eine Gewinnabsicht nicht verfolgt werden sollte.

Die Vorschriften über die Arbeitsordnung (§ 134 a—h) werden m. E. auf sämtliche Staats- und Gemeindebetriebe mit gutem Grunde Geltung beanspruchen können.

Nach dem Inhalt der Motive[5]) verfolgt die Arbeitsordnung einen doppelten Zweck:

„Sie stellt ein für allemal diejenigen Bedingungen auf, welche der Arbeitgeber den bei ihm Beschäftigung suchenden Arbeitern anbietet und denen sich daher jeder Arbeiter, der in die Beschäftigung eintreten will, unterwerfen muß. Sie erleichtert damit den Abschluß des Arbeitsvertrages mit jedem einzelnen Arbeiter. Daneben enthält sie die Vorschriften, die zur Aufrechterhaltung der technischen und wirtschaftlichen Ordnung des Betriebes dienen sollen und sichert ihre Befolgung durch Strafbestimmungen, denen sich der Arbeiter durch Eingehung des Arbeitsverhältnisses unterwirft.

Die gesetzliche Regelung des Erlasses der Arbeitsordnung findet ihre Rechtfertigung in der Erwägung, daß eine bestimmte, klare Kundgebung der Bedingungen des Arbeitsvertrages, aus der jeder Arbeiter sich über seine Rechte und Pflichten zu jeder Zeit unterrichten kann, die zahlreichen Streitigkeiten, die erfahrungsgemäß aus der Unvollständigkeit und Unklarheit der Arbeitsverträge entstehen, abschneidet

---

[1]) Nelken a. a. O. 771.
[2]) Nelken a. a. O. S. 771.
[3]) v. Schicker X a. a. O I, 773.
[4]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. II, 13.
[5]) Reichstagsverh. 1890/91, Anl. Bd. I, S. 21.

und somit zur Erhaltung eines friedlichen Verhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer beizutragen geeignet ist."

Schon der letzte in den Motiven angeführte Grund, die Möglichkeit, Klarheit über die Bestimmungen des Arbeitsvertrages zu schaffen und die oft geradezu widerlichen, aus mißverständlicher Auffassung und Auslegung des Arbeitsvertrages entspringenden Streitigkeiten zwischen dem Arbeiter und seinem Brotherrn hintanzuhalten, drängt dazu, die Anwendbarkeit der Bestimmungen über die Arbeitsordnung auf alle Staats- und Gemeindebetriebe anzuerkennen.

Namentlich die Anwendung des § 134d, welcher vorschreibt, daß vor dem Erlaß der Arbeitsordnung oder eines Nachtrages zu derselben den in der Fabrik beschäftigten großjährigen Arbeitern Gelegenheit zu geben ist, sich zu äußern, rechtfertigt sich auch in Beziehung auf Staats- und Gemeindebetriebe. Handelt es sich doch hier um eine Bestimmung, die, wie aus den Motiven[1]) hervorgeht, nur dem Interesse der Arbeiter Rechnung trägt:

„Die Bestimmung des § 134d ist aus der Erwägung hervorgegangen, daß der einzelne Arbeiter, welcher Beschäftigung sucht, in der Regel keine Wahl hat, ob er sich den in der Arbeitsordnung vom Arbeitgeber festgestellten Bedingungen unterwerfen will oder nicht, daß ihm also beim Vertragsabschluß jede Einwirkung auf die einzelnen Bedingungen des Arbeitsvertrages entzogen ist. Unter diesen Umständen erscheint es billig, daß vor dem Erlaß einer Arbeitsordnung oder eines Nachtrages den zur Zeit im Betrieb beschäftigten Arbeitern die Möglichkeit gegeben wird, die Interessen der Arbeiterschaft dabei zu vertreten."

Die Absicht des Gesetzes, wie sie aus den Worten der Motive klar hervorgeht, spricht mehr als alles andere dafür, daß lediglich das Interesse der Arbeiter gewahrt werden soll, daß es dagegen auf die Person des Unternehmers nicht ankommt, wenn die Anwendbarkeit der Bestimmungen der §§ 134a ff. in Frage steht.

In dem bei dem Konkurrenzkampf unserer modernen Zeit mehr und mehr hervortretenden Bedürfnis nach einer Verbilligung der Arbeitskräfte hat die Beschäftigung von jugendlichen Arbeitern und Frauen eine ungeheure Ausdehnung angenommen, sodaß der Staat sich veranlaßt sah, die Verhältnisse der jugendlichen Arbeiter und Frauen eingehend zu regeln. Der § 135 wie der § 136 GO. handelte von der Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken. Während im § 135 die erforderliche Altersstufe für die Zulassung jugendlicher Arbeiter zur Fabrikbeschäftigung bezeichnet und die Maximaldauer der Beschäftigung geregelt ist, verbietet § 136 die Nachtarbeit sowie die Beschäftigung an Sonn- und Feiertagen und während des Konfirmandenunterrichtes und ordnet die während der Arbeitszeit zu

[1]) Reichstagsverh. 1890/91, Anl. Bd. I, S. 21.

gewährenden Pausen an. Weitere Beschränkungen in der Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken sind im § 139a Abs. 1 vorgesehen.

Es bedarf wohl keiner weiteren Ausführung, daß diese Vorschriften, welche im Interesse der arbeitenden Klasse, vom sozialpolitischen Gesichtspunkt aus, um die heranwachsende Jugend einerseits nicht zu sehr durch die Fabrikarbeit in Anspruch zu nehmen, andrerseits aber um die letzten Jahre des Volksschulunterrichtes nicht zu beeinträchtigen, erlassen und so geeignet sind, körperliche und geistige Schädigungen der jugendlichen Arbeiter zu vermeiden, auf Staats- und Gemeindebetriebe im vollen Umfange Anwendung finden.

Im § 137 sind diejenigen Bestimmungen vereinigt, welche ausschließlich die Beschäftigung der Arbeiterinnen in Fabriken betreffen. Während die GO. früher lediglich Bestimmungen über Schonung der Wöchnerinnen während 3 Wochen nach ihrer Niederkunft, sowie die Ermächtigung des Bundesrats enthielt, die Beschäftigung von Arbeiterinnen in gewissen mit besonderen Gefahren für Gesundheit und Sittlichkeit verbundenen Betrieben ganz oder während der Nachtzeit auszuschließen, ging die Novelle vom 1. Juni 1891 weiter: Sie brachte das Verbot der Nachtarbeit für Arbeiterinnen, den obligatorischen Schluß der Arbeitszeit an den Vorabenden der Sonn- und Festtage um spätestens $5^1/_2$ Uhr nachmittags, den elfstündigen Maximalarbeitstag für Arbeiterinnen, die obligatorische einstündige Mittagspause für Arbeiterinnen, welche sich für solche Arbeiterinnen, die ein Hauswesen zu besorgen haben, um eine halbe Stunde verlängert, endlich die Verlängerung der freien Zeit für Wöchnerinnen von 3 auf 4—6 Wochen nach ihrer Niederkunft.

Zur Begründung des Verbots der Nachtarbeit bemerken die Motive:[1])

„Das Verbot der Beschäftigung von Arbeiterinnen während der Nachtzeit empfiehlt sich aus Rücksichten auf die Gesundheit und das Familienleben."

Zur Rechtfertigung der Bestimmungen über den an Vorabenden der Sonn- und Festtage auf spätestens $5^1/_2$ Uhr nachmittags festzusetzenden Arbeitsschlusses findet sich in der Begründung[2]) Folgendes:

„Das Verbot des § 137, Arbeiterinnen am Sonnabend, sowie an Vorabenden der Festtage nachmittags nach $5^1/_2$ Uhr in Fabriken zu beschäftigen, bezweckt für die erwachsenen Arbeiterinnen Förderung des Familienlebens und größere Freihaltung der Sonn- und Festtage von Arbeiten, welche außerhalb der eigentlichen Betriebszeit vorzunehmen sind, für die jugendlichen Arbeiterinnen, außerdem die Gewinnung freier Zeit für die Ausbildung in den weiblichen Hand- und Hausarbeiten. Der Sonntag allein reicht für diese Ausbildung nicht aus. Die Abende der übrigen Werktage sind wegen Uebermüdung der jugend-

[1]) Reichstagsverh. 1890/91 Anl. Bd. I S. 25.
[2]) Reichstagsverh. 1890/91 Anl. Bd. I S. 26.

lichen Arbeiterinnen nach elfstündiger Arbeit zu einem erfolgreichen Unterricht nicht geeignet. Es ist daher von größter Wichtigkeit, den Abend der Sonnabende für diesen Unterricht zu gewinnen. Wo das Bedürfnis der Ausbildung der jugendlichen Arbeiterinnen nicht durch freiwillige Einrichtungen befriedigt wird, bietet der § 120 die Möglichkeit eines ortsstatutarischen Zwanges. Alle Arbeiterinnen gewinnen durch den frühen Schluß am Sonnabend die Möglichkeit, ihr Haus zu reinigen und für den Sonntag in Stand zu setzen, Kleider und Wäsche auszubessern, kurz für ihr Hauswesen zu sorgen und sich und ihren Angehörigen eine ungestörte Sonntagsfeier zu verschaffen."

Es erübrigt noch, die Ausführungen der Motive[1]) bezüglich des Maximalarbeitstages zu erwähnen:

„Die Festsetzung eines Maximalarbeitstages von 11 Stunden für alle Arbeiterinnen über 16 Jahre geht über die Bestimmungen des vom Reichstag angenommenen Entwurfes hinaus und ist die wichtigste Bestimmung, welche die Vorlage zum Schutze der Arbeiterinnen trifft. Sie entspricht ebenso wie das Verbot der weiblichen Nachtarbeit und die Einführung der $1^1/_2$stündigen Mittagspause den Forderungen der internationalen Arbeiterschutzkonferenz: Auf der Gesundheit des weiblichen Geschlechts beruht mehr noch wie auf der des männlichen die Zukunft der Nation."

An die letzten Worte der Motive knüpfe ich an: Wenn man die Bestimmungen über Sonntagsruhe, die Bestimmungen welche im Interesse der Gesundheit der Arbeiter getroffen sind, auf Staats- und Gemeindebetriebe als anwendbar erklärt, so ist es doch schon aus Gründen der Billigkeit geboten, das gleiche Zugeständnis hinsichtlich der im Interesse der Arbeiterinnen erlassenen Vorschriften zu machen. Aber man wird noch einen Schritt weiter gehen müssen. Wenn der Staat die hohe Bedeutung der Gesundheit des weiblichen Geschlechtes erkannt und aus diesem Grunde sich veranlaßt gesehen hat, mit gesetzlichen Maßnahmen in das Vertragsverhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeiterinnen einzugreifen, so würde es doch eine arge Verkennung der gesetzgeberischen Absicht bedeuten, wollte der Staat nur insoweit diese Bestimmungen für seine Betriebe anerkennen, als er mit denselben Erwerbszwecke verfolgt.

Aus dem Wortlaut des § 155 Abs. 3 geht zur Genüge hervor, daß die Bestimmungen der §§ 138, 138a und 139 auf Staatsbetriebe anwendbar sind. Es wäre doch widersinnig, im § 155 Abs. 3 für die unter Reichs- und Staatsverwaltung stehenden Betriebe hinsichtlich der durch §§ 138, 138a u. 139 zugelassenen Ausnahmebestimmungen vom § 137 besondere Anordnungen zu treffen, wenn nicht der § 137 selbst auf diese Betriebe anwendbar wäre.

[1]) Reichstagsverh. 1890/91 Anl. Bd. I 26.

Während nun in der Literatur[1]) die Ansicht verbreitet ist, die GO. sei nur auf solche Staatsbetriebe anwendbar, welche in Erwerbsabsicht betrieben werden, den in den Motiven zu § 155 ausgedrückten Gedanken sei eine weitergehende Bedeutung nicht beizumessen, steht die gesamte Praxis und mit ihr v. Landmann-Rohmer auf dem entgegengesetzten Standpunkt.

v. Landmann[2]) führt aus:

„Es dürfte sich die Bestimmung des § 155 Abs. III, wie aus den Motiven hervorzugehen scheint, nicht bloß auf gewerbliche Unternehmungen des Reichs und der Bundesstaaten im engeren Sinne, d. i. auf solche, welche zum Zwecke der Gewinnerzielung betrieben werden, sondern überhaupt auf die Fabriken und Werkstätten des Reichs und der Bundesstaaten, welche ihrer technischen Natur nach einen gewerblichen Charakter haben, beziehen."

Nelken[3]) bezeichnet die Frage als zweifelhaft. Dagegen gehen mit v. Landmann noch Reger-Stößel[4]) und Laband.[5])

Die Bestimmungen des § 139b handeln von der Aufsicht über die Durchführung der im Tit. VII gegebenen Vorschriften. In der richtigen Erkenntnis, daß die ganze Arbeiterschutzgesetzgebung ein toter Buchstabe bleiben würde, wenn nicht die Durchführung des Gesetzes durch eine geeignete Aufsicht gewährleistet würde, ist die Gewerbeaufsicht durch besondere Beamte in den einzelnen Bundesstaaten zur obligatorischen Einrichtung gemacht worden.

Die Uebertragung an besondere Beamte rechtfertigt sich insbesondere aus dem Gesichtspunkte, daß die zur Aufsichtsführung erforderliche technische Vorbildung und Erfahrung bei den an sich zur Ueberwachung berufenen Polizeiorganen nicht vorausgesetzt werden kann.

Dementsprechend ist auch die Befugnis der besonderen Aufsichtsbeamten durch die Novelle vom 1. Juni 1891 noch mehr erweitert worden.

Abgesehen von den Aufgaben, welche diesen Beamten durch die Landesgesetze übertragen werden können, erstrecken sich nach Reichsrecht ihre Befugnisse auf 3 Gebiete:

a) Kontrolle der Durchführung der über die Sonntagsruhe in den §§ 105a—105h erlassenen Vorschriften; davon ist aber ausdrücklich die Aufsicht über die im § 105b Abs. 2 geregelte Sonntagsruhe im Handelsgewerbe ausgeschlossen.

---

[1]) Joel, das Arbeiterschutzgesetz v. 1. Juni 1891, S. 248.
Schenkel a. a. O., II, 634.
v. Schicker a. a. O., I, 942.
Kayser-Steiniger a. a. O., 506.
[2]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. II, 525.
[3]) Nelken a. a. O. 771.
[4]) Reger-Stößel a. a. O. 3.
[5]) Laband a. a. O. III, 197.

b) Die Aufsicht über die Beobachtung der zum Schutze der Arbeiter gegen Gefahren für Leben, Gesundheit und Sittlichkeit nach Maßgabe der §§ 120a—120e erlassenen Vorschriften.

c) Die Kontrolle über die Durchführung der für die Verhältnisse der Fabrikarbeiter nach Maßgabe der §§ 134—139a geltenden Bestimmungen.

Ueber ihre Tätigkeit haben die Gewerbeaufsichtsbeamten Jahresberichte zu erstatten. Andrerseits besteht nach § 139b Abs. 5 für jeden Arbeitgeber die Verpflichtung zur Erstattung statistischer Mitteilungen über die Verhältnisse der in seinem Betriebe beschäftigten Arbeiter. Dieser Verpflichtung sind alle Arbeitgeber unterworfen, welche ein den Bestimmungen des GO. unterliegendes Gewerbe betreiben oder wenigstens Arbeiter in Betrieben beschäftigen, auf welche sich die Bestimmungen der GO. erstrecken; somit auch die Vorstände von Staats- und Kommunalbetrieben.[1]) Die Bestimmung des Abs. 5, Führung einer genauen Arbeiterstatistik, entspringt dem Gedanken, daß auf diesem Wege einzig und allein es ermöglicht wird, die Verhältnisse der Arbeiter kennen zu lernen und daß diese Kenntnis die Voraussetzung zu heilsamen gesetzgeberischen Maßnahmen bildet.

Die Gewerbeaufsichtsbeamten müssen besondere Beamte sein, welchen ausschließlich oder neben den ordentlichen Polizeibehörden die Aufsicht über die Durchführung der Arbeiterschutzbestimmungen obliegt. Tatsächlich hat bis jetzt kein Bundesstaat die ausschließliche Zuständigkeit der Gewerbeaufsichtsbeamten begründet, sondern überall ist die den Polizeibehörden zustehende Befugnis zur Aufsicht und zum selbstständigen Einschreiten beibehalten worden.

Daß das Aufsichtsrecht dieser Beamten sich auch auf die unter Reichs-, Staats- und Kommunalverwaltung stehenden Gewerbebetriebe erstrecke, wird insbesondere von v. Landmann[2]) und Nelken[3]) anerkannt. Beide stimmen auch darin überein, daß auch bezüglich der nicht rein gewerblichen technischen Reichs-, Staats- und Kommunalbetriebe diese Annahme berechtigt sei, da doch nach der Absicht des Gesetzgebers im Interesse der gleichmäßigen Durchführung des Arbeiterschutzes die Zuständigkeit der Aufsichtsbeamten gewollt sei.

Diese Auffassung findet sich in dem Abs. III des § 155 bestätigt: „Für die unter Reichs- und Staatsverwaltung stehenden Betriebe können die den Polizeibehörden, unteren und höheren Verwaltungsbehörden durch § 105b Abs. 2, § 105c, Abs. 2, §§ 105e, 105f, 115a, 120d, 134e—134g, 138 Abs. 1, §§ 138a, 139, 139b übertragenen Befugnisse und Obliegenheiten auf die der Verwaltung dieser Betriebe vorgesetzten Dienstbehörden übertragen werden."

Der Zweck dieser Bestimmung wäre nicht recht einzusehen, wenn die in ihr angeführten Bestimmungen der GO. nicht auf staatliche

[1]) Vergl. Nelken a. a. O. 917.
[2]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. II, 380.
[3]) Nelken a. a. O., 911.

und kommunale Betriebe Anwendung finden würden. Daß unter den hier gemeinten Unternehmungen nicht nur solche zu verstehen sind, welche in Erwerbsabsicht betrieben werden, sondern daß auch alle diejenigen hierher zu rechnen sind, welche nur ihrer technischen Art nach gewerbliche sind, geht zur Ueberzeugung aus den Motiven[1]) zu dem obengenannten § 155 Abs. III hervor:

„Wenn auch in den unter Reichs- und Staatsverwaltung stehenden Betrieben, die unter die Bestimmungen des Tit. VII fallen, die zum Schutze der Arbeiter erlassenen Vorschriften in gleicher Weise zur Durchführung gelangen müssen, wie in den Privatbetrieben, so würde es doch leicht zu unerwünschten Kollisionen zwischen nebengeordneten Behörden desselben Staates führen, wenn die Polizeibehörden Aufsichtsbeamten, unteren und höheren Verwaltungsbehörden, die ihnen zugewiesenen Obliegenheiten und Befugnisse auch jenen Betrieben gegenüber ausüben sollten. Dazu kommt noch, daß unter den fraglichen Betrieben sich manche, wie namentlich diejenigen der Heeres- und Marineverwaltung finden, in denen die Aufrechterhaltung der unerläßlichen Disziplin und die Wahrung anderer wichtiger Reichs- und Staatsinteressen gefährdet werden würde, wenn in ihnen anderen Beamten als denjenigen der Reichs- und Staatsverwaltung ein Aufsichts- oder Verfügungsrecht eingeräumt werden würde.

Demnach sollen die Landeszentralbehörden ermächtigt werden, die fraglichen Obliegenheiten und Befugnisse für jene Betriebe auf die den Verwaltungen der letzteren vorgesetzten Dienstbehörden zu übertragen."

Die durchaus klare Absicht der Motive, die Staatsbetriebe den Vorschriften der GO. zu unterwerfen, findet ihre Bestätigung in den Vollzugsvorschriften der einzelnen Bundesstaaten. Es mag hier genügen, auf den preuß. Min.-Erl. vom 25. März 1892[2]) betr. die Betriebe der Militär- und Marineverwaltung, die Reichsdruckerei, die Kgl. Münze, die amtliche Probieranstalt und die unter die GO. fallenden Betriebe der Staatseisenbahnverwaltung, für Bayern auf die Finanzministerial-Entschl. vom 30. März 1892[3]) betr. das Kgl. Hofbräuhaus, die Bergwerke, Hütten und Salinen und die Kgl. Münzanstalt zu verweisen.

Teils aus diesen Vollzugsvorschriften, nicht zuletzt aber aus dem Umstand, daß die Motive der Betriebe der Heeres- und Marineverwaltung, denen doch sicher eine Erwerbsabsicht nicht unterschoben werden kann, besonders Erwähnung tun, mag zur Genüge hervorgehen, daß die Vorschriften des Tit. VII auch auf solche Betriebe anwendbar sind, welche nur im öffentlichen Interesse unterhalten werden.

[1]) Reichstagsverh. 1890, Anl. Bd. I, 30.
[2]) MinBl. f. preuß. Verwaltung 1892, S. 230.
[3]) Amtsbl. d. Min. d. J. 1892, S. 202.

Wenn daher Joel[1]), Schenkel[2]), v. Schicker[3]) und Kayser-Steiniger[4]) die Ansicht vertreten, § 155 Abs. III bestimme eine Anwendung des Tit. VII GO. nur auf solche Betriebe, welche einen fortgesetzten Gewinn für das Reich oder die Einzelstaaten bezweckten, während Betriebe, die nur auf die Erfüllung von Staatsaufgaben abzielten, hiervon nicht betroffen würden, und daß es sich nur darum handeln könne, daß Reich und Einzelstaaten freiwillig auf ihre Betriebe letzterer Art die GO. anwendeten, während ein Zwang hiezu nach dem Begriff des Gewerbes als einer auf Gewinn gerichteten Beschäftigung nicht vorliege, so kann diesen Ausführungen unmöglich beigetreten werden.

Abgesehen davon, daß wie erwähnt, in diesem Falle nicht einzusehen wäre, warum in den Motiven die Betriebe des Heeres und Marine erwähnt werden, die sicher nicht als Gewerbebetriebe im eigentlichen Wortsinne anzusehen sind, verträge sich eine so engherzige Auslegung doch auch keineswegs mit den hohen sozialpolitischen Zwecken der Arbeiterschutzgesetzgebung.

Beachtenswert ist noch, daß die Voraussetzung der in den Motiven enthaltenen Ausführungen, daß tatsächlich die staatlichen Betriebe — ob mit Erwerbsabsicht oder im öffentlichen Interesse betrieben, ist gleichgiltig —, von den Arbeiterschutzbestimmungen berührt werden, auch von der Reichstagskommission als richtig anerkannt worden sind. Während im Entwurf zu § 155 Abs. III die Möglichkeit vorgesehen war, auch die Aufsichtsbeamten durch die vorgesetzte Dienstbehörde zu ersetzen, ist diese Bestimmung von der Kommission gestrichen worden. Zur Begründung dafür ist im Berichte[5]) der 8. Kommission ausgeführt:

„Die Majorität der Kommission glaubte wenigstens die Zuständigkeit der Aufsichtsbeamten auch bezüglich der Reichs- und Staatsbetriebe gesetzlich sichern zu sollen. Auch in solchen Betrieben seien Mißstände nicht ausgeschlossen, und die Erfahrung, welche den Aufsichtsbeamten zur Seite stehe, könne auch in solchen Betrieben nur gut wirken. Es sei nur zu wünschen, daß die Einrichtungen derselben gelegentlich auch von einem anderen Standpunkt aus geprüft würden, als von dem, welcher dem Ressortbeamten zunächst liege."

---

[1]) Joel a. a. O., 248. [2]) Schenkel a. a. O. II, 634. [3]) v. Schicker a. a. O. I, 942. [4]) Kayser-Steiniger a. a. O. 506.
[5]) Reichstagsverh. 1890/91, Anl. Bd. II, 1484.

Dritter Teil.

§ 16.

Strafbestimmungen und Koalitionsfreiheit.

Während diejenigen Fälle, in welchen eine Entziehung bezw. Untersagung der Berechtigung zum Gewerbebetrieb zulässig ist, im Text des zweiten Titels der GO., welcher den stehenden Gewerbebetrieb behandelt, eingestreut sind, so die Zurücknahme der sachlichen Genehmigung im § 51, die der persönlichen im § 53 behandelt ist, sind die eigentlichen Strafbestimmungen der GO. in einem besonderen Tit. X, §§ 143—153, geregelt.

Die gerade in diesen §§ sehr unbestimmte, mannigfach wechselnde Ausdrucksweise des Gesetzes, hat die Frage veranlaßt, ob und in welchem Umfang die Strafbestimmungen des Tit. X der GO. auf staatliche und kommunale Betriebe Anwendung finden.

v. Landmann[1]) bezeichnet es mit Recht als zweifelhaft und nur nach Prüfung der im einzelnen Fall von den zuständigen Behörden erlassenen Anordnungen entscheidbar, ob auch die Strafbestimmungen der GO. gegenüber den Leitern der staatlichen und kommunalen Betriebe angewendet werden können, als zweifelhaft jedenfalls dann, wenn die betreffenden Strafbestimmungen nur von Gewerbetreibenden sprechen.

Aus dieser Darlegung v. Landmanns ließe sich vielleicht der Schluß ziehen, daß er im übrigen, also wenn das Gesetz bei Androhung von Strafen gegen Zuwiderhandlungen nicht von Gewerbetreibenden spricht, wenn es jeden mit Strafe bedroht, „wer" gegen diese Bestimmungen sich verfehlt, den Staats- und Gemeindebetrieben keine Ausnahmestellung einräumen will.

Diese Folgerung zieht aus der v. Landmann'schen Ausführung Nelken:[2])

„Mit Recht wirft v. Landmann die Frage auf, ob bei dieser ausgedehnten Anwendung des Tit. VII die für die Zuwiderhandlungen gegen seine Bestimmungen vorgesehenen Strafvorschriften auch dann anwendbar sind, wenn es sich um die Leiter solcher nicht gewerbsmäßig betriebener staatlicher und kommunaler Betriebe handelt. Er erachtet die Frage als zweifelhaft und zwar jedenfalls dann, wenn

[1]) v. Landmann-Rohmer a. a. O. II, 13 u. 153.
[2]) Nelken a. a. O., 351.

Ziff. 2) die Behörde oder der ihr vorstehende Beamte nicht strafgerichtlich verfolgt, sondern nur im Disziplinarwege zu einem dem Gesetze entsprechenden Verhalten veranlaßt werden."

Zum Schlusse sei noch einer Bestimmung Erwähnung getan, welche für die deutsche Arbeiterschaft von einschneidendster Bedeutung ist.

Während bis zur Einführung der GO. für den norddeutschen Bund durch die Gewerbegesetzgebung verschiedener deutscher Staaten die gewerblichen Koalitionen zur Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Strafe verboten waren, sind durch den § 152 der Reichsgewerbeordnung alle Verbote und Strafbestimmungen gegen Gewerbetreibende, gewerbliche Gehilfen, Gesellen oder Fabrikarbeiter wegen Verabredungen und Vereinigungen zum Behufe der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen insbesondere mittelst Einstellung der Arbeit oder Entlassung der Arbeiter aufgehoben.

Wenn auch das Gesetz den Arbeitgebern in gleichem Maße Koalitionsfreiheit gewährt wie den Arbeitern, so ist doch das Koalitionsrecht für die arbeitenden Klassen von ungleich größerer Bedeutung geworden als für die Unternehmer.

In der richtigen Erkenntnis, daß der Arbeiter als der wirtschaftlich Schwächere, der in der Regel nichts sein eigen nennt als seine Arbeitskraft, vereinzelt dastehend ein willenloses Werkzeug in der Hand des Unternehmers sein würde, hat das Gesetz den Arbeitern ausdrücklich das Recht zugestanden, zum Zweck der Erreichung wohlbegründeter Interessen, um ein wirksames Gegengewicht gegen die Ausbeutungsgelüste der Unternehmer zu bilden, sich zusammenzuschließen, sich zu organisieren.

Die Koalitionsfreiheit der deutschen Arbeiter muß, wenn sie sich in geordneten Bahnen bewegt, als eine der bedeutendsten Errungenschaften unserer modernen Zeit bezeichnet werden; sie lehrt den Arbeiter, daß der Staat sich das Wohl aller seiner Untertanen gleichmäßig angelegen sein läßt, und heißt ihn Vertrauen in die staatlichen Einrichtungen setzen.

Die Erfahrung zeigt, daß die wirtschaftliche Lage der deutschen Arbeiter sich in zufriedenstellender Weise gebessert hat, daß die Freiheit des Arbeitsvertrages, der oberste Grundsatz des Arbeiterschutzgesetzes, nicht nur dem Namen nach, sondern in der Tat vorhanden ist.

Mag man nach den Vorkommnissen der jüngsten Zeit von der ferneren Entwicklung der Koalitionsfreiheit, die je und je ihre Auswüchse gezeitigt hat und zeitigen wird, nicht gerade die glänzendsten Hoffnungen hegen, so steht doch gegenwärtig das eine fest, daß, wenn schon ein Recht der Koalition vom Gesetze verbürgt ist, dieses Recht allen Arbeitern ungeschmälert zugute kommen soll.

Die hohe Bedeutung, welche das Koalitionsrecht für die Arbeiterschaft besitzt, der Umstand, daß diesem Bedürfnis der Arbeiter vom Gesetz Rechnung getragen ist und namentlich dem Wohle der Arbeiter die Koalitionsfreiheit nützlich und förderlich sein kann und erfahrungs-

gemäß auch ist, führt dazu, daß auch für die in Staats- und Gemeindebetrieben beschäftigten Arbeiter dieses hochwichtige Recht anerkannt werden muß.

Diese Bestimmung erleidet allerdings eine Ausnahme. Wie bereits festgestellt wurde, sind die Bestimmungen der GO. gemäß § 6 auf die Eisenbahnunternehmungen, soweit das eigentliche Transportgewerbe in Betracht kommt, nicht anwendbar. Dementsprechend können auch die in dem Transportunternehmen der Staatseisenbahnen beschäftigten Arbeiter keinen Anspruch auf Koalitionsfreiheit machen. Bezüglich dieser Kategorie von Arbeitern verbleibt es bei den einschlägigen Landesgesetzen, durch welche das Koalitionsrecht beschränkt werden kann; so erklärt es sich z. B. daß im PStGB.[1]) Arbeitseinstellungen der Eisenbahnarbeiter mit Strafe bedroht sind.

Diese erwähnte Ausnahme ist mit Rücksicht auf das Verkehrsinteresse einerseits erklärlich, andrerseits sind die Lohn- und Arbeitsverhältnisse der Eisenbahnarbeiter in einer Weise geregelt — man denke nur an die periodisch eintretenden von vornherein festgesetzten Lohnsteigerungen — die sie von den Verhältnissen der unteren Beamten nicht wesentlich unterscheidet und den Mangel der Koalitionsfreiheit nicht drückend empfinden läßt.

Im übrigen erfordert das Recht der Koalitionsfreiheit die weitgehendste Ausdehnung. Es hat hiebei außer Betracht zu bleiben, ob bei einem staatlichen oder gemeindlichen Betrieb eine Erwerbsabsicht verfolgt wird oder ob das öffentliche Interesse maßgebend für die Unterhaltung des Unternehmens ist. Wie überhaupt bei allen Bestimmungen des Arbeiterschutzgesetzes, welche in erster Linie auf das Wohl des Arbeiters abzielen, so kann auch hier die Person des Unternehmens nicht entscheidend für die Anwendbarkeit oder Nichtanwendbarkeit der Bestimmungen über die Koalitionsfreiheit sein.

Es ist kein Grund einzusehen, warum der Staat, dem doch in erster Linie daran gelegen ist, der Arbeiterschaft einen sicheren Rückhalt zu gewähren, sich, wenn er selbst als Unternehmer auftritt, dieser Verpflichtung entziehen und seinen Arbeitern das Recht der Koalition schmälern oder vorenthalten sollte.

---

[1]) Art. 44 PStGB. vergl. Reger-Reuß, PStGB. Anm. zu Art. 44, zit. bei Reger-Stößel a. a. O., S. 511, Anm. z. § 152.